

MESTRADO EM DIREITO  
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

# BOA GOVERNAÇÃO E O ESTADO DE DIREITO

FRANCISCO LIMA DO RÊGO

**M**  
2018



## BOA GOVERNAÇÃO E O ESTADO DE DIREITO

Francisco Lima do Rêgo



FRANCISCO LIMA DO RÊGO

**BOA GOVERNAÇÃO E O ESTADO DE DIREITO**

Dissertação apresentada à  
Faculdade de Direito da Universidade do  
Porto para obtenção do Grau de Mestre  
em Ciências Jurídico-Administrativas sob  
orientação do Professor Doutor  
ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA.

Porto  
2018

## DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar, dedico este trabalho à minha família, pelo apoio que me demonstrou ao longo deste percurso académico.

Dedico-o também aos meus amigos, que me animaram nos momentos menos fáceis.

*Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas, Graças a Deus, não sou o que era antes.*

Martin Luther King

## **AGRADECIMENTOS**

A feitura deste trabalho apenas se tornou possível com o envolvimento e a motivação de várias pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a sua realização e conclusão.

Agradeço a quem me acompanhou ao longo do meu percurso académico, a todos os que comigo se cruzaram, contribuindo para uma maior reflexão e possibilitando uma descoberta mais ampla do tema que me propus tratar, tornando assim possível a viabilidade do mesmo.

Em particular, gostaria de agradecer ao Professor Doutor António Francisco de Sousa, pela orientação disponibilizada, pelo seu apoio, a sua confiança e os seus ensinamentos transmitidos, tudo o que tornou mais facilmente alcançável esta etapa final.

Por último, agradeço ao Nelson Miguel Bandeira, pela leitura da primeira versão deste texto, pelos seus conselhos, pela sua exigência, bem como pela partilha e discussão científica, pelo seu saber, pela sua fraternidade.

Muito obrigado!

## **RESUMO**

O presente trabalho realiza-se no âmbito do mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas da Faculdade de Direito do Porto. Propõe-se fazer uma abordagem da boa governação no Estado de direito, em geral e incidindo, em particular, sobre União Europeia e Portugal. Este é um tema de extrema relevância uma vez que a governança se encontra no centro de diversas reflexões jurídico-políticas.

Além disso, este estudo tem por objetivo analisar os principais aspetos do fenómeno da governança, seu desenvolvimento histórico, seu contexto, ao mesmo tempo que se faz a revisão bibliográfica do assunto. Pretende-se abordar o conceito de governança, seus elementos nucleares, e a possibilidade de enquadramento como direito fundamental e sua correlação com o estado de direito. Veremos a sua importância no estado de direito, atendendo às suas principais características, problemas e consequências, considerando os interesses, competências e evolução do estado, da sociedade e dos cidadãos.

Tenciona-se, deste modo, com esta tese, analisar um tema atual e demonstrar a sua importância emergente.

**Palavras-chave: governança, estado de direito, competência, cidadãos, sociedade, União Europeia.**

## **ABSTRACT**

The present work is carried out in the ambit of the Master of Law at Faculty of Law in Porto. It is proposed to approach of good governance in the rule of law, in general, and, in specific, inciding on the European Union and Portugal. This is an extremely important issue since governance is at the center of several legal and political thoughts.

Furthermore, this study aims to analyze the main aspects of the governance phenomenon, its historical development, its context, and at the same time the bibliographic review of the subject is done. It is intended to approach the concept of governance, its core elements, and the possibility of framing as a fundamental law and its correlation with the rule of law. We will check its importance in the rule of law, attending to its main characteristics, problems and consequences, considering the interests, competencies and evolution of the state, society and citizens.

In this way, with this thesis, we intend to analyze a present subject and demonstrate its emergent importance.

**Key words: governance, rule of law, competence, citizens, society, European Union.**

## **SUMÁRIO**

<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>ii</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>iii</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>v</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>vi</b>
<b>TABELAS .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABREVIATURAS E SÍMBOLOS.....</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO – ORIGENS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS ASSOCIADOS À BOA ADMINISTRAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Modelos .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Governança – Definições/Conceitos .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. O uso amplo e geral da expressão governança .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. A distinção entre governabilidade e governança.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. A legitimidade na governança .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. A definição de governança.....</b>	<b>12</b>
<b>2.5. A Governança .....</b>	<b>14</b>
<b>2.6. Princípio da juridicidade e da legalidade.....</b>	<b>20</b>
<b>2.7. Princípio da transparência .....</b>	<b>22</b>
<b>2.8. Princípio da Eficiência .....</b>	<b>23</b>
<b>2.9. Princípio da imparcialidade .....</b>	<b>27</b>

2.10. Justiça material e equidade.....	29
3. Uma boa administração no direito europeu. O artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).....	30
4. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (CEBCA) .....	32
CAPÍTULO II – CONTEÚDO DA BOA ADMINISTRAÇÃO NAS DOUTRINAS EUROPEIA E PORTUGUESA .....	35
CAPÍTULO III – CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	50



## **TABELAS**

Tabela 1 – Exemplos de definições de Governança Corporativa - 3

Tabela 2 – Diferentes modelos de governança - 8

## **ABREVIATURAS E SÍMBOLOS**

**CDFUE** – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

**CEDH** – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

**CE** - Comissão Europeia e Comunidade Europeia

**CPA** – Código do Procedimento Administrativo

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**CVM** – Comissão de Valores Mobiliários

**ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública

**EUA** – Estados Unidos da América

**OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**Tratado CE** – Tratado da Comunidade Europeia, mais tarde rebatizado como Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**UE** – União Europeia

**WB** – World Bank, sigla inglesa de Banco Mundial

*O que é um justo? É alguém que põe a sua força ao serviço do direito, e dos direitos, e que, decretando nele a igualdade de todo o homem com todo o outro homem, apesar das desigualdades de facto ou de talentos, que são inúmeras, instaura uma ordem que não existe, mas sem a qual nenhuma ordem jamais poderia satisfazer-nos. O mundo resiste, e o homem. Portanto, é preciso resistir-lhes – e resistir antes de tudo à injustiça que cada um traz em si mesmo, que é cada um. É por isso que o combate pela justiça não terá fim.*

André Comte-Sponville

## INTRODUÇÃO – ORIGENS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O termo governo dá origem à denominação governança, que pode ter diferentes interpretações, de acordo com o contexto. No que diz respeito ao Banco Mundial, este considera governança *“a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento” e também “a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”*.<sup>1</sup>

O conceito e objetivo de boa governança (*good governance*) têm sido utilizados ao longo do tempo, entre a década de 90 do século XX e a atualidade, mas os seus contornos definidores continuam incertos<sup>2</sup>. Efetivamente, o aparecimento continuado de imensas e distintas definições originou uma “crescente confusão em relação aos limites do conceito.”<sup>3</sup>

Contudo, é importante encontrar um certo “entendimento comum” de boa governação na prática de algumas organizações internacionais, “pelo menos no que respeita aos elementos centrais da boa governação”<sup>4</sup>.

Conforme descrevem Weiss e Steiner, a noção de boa governança nasceu da prática de agências doadoras internacionais, “não em qualquer discurso ou contexto académicos”. Este termo foi usado pela primeira vez em 1989, num Relatório do Banco Mundial sobre a África Subsariana, que definiu a crise na região como uma “crise de governança”, caracterizada por corrupção desenfreada e resistência às reformas por parte dos governos beneficiários, que, assim, prestavam uma ajuda ineficaz às suas populações.<sup>5</sup>

No final dos anos 80 do século XX, particularmente após a queda do Muro de Berlim (1989), o conceito de boa governança viu crescer o seu uso. Uma nova postura foi adotada perante regimes com legitimidade e prática governamental duvidosas. Tais estados/clientes

---

<sup>1</sup> The World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, *apud* DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90” in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, volume 38, nº3, Rio de Janeiro, 1995. p. 400.

<sup>2</sup> WEISS, Friedl; STEINER, Silke, “Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison”, in *Fordham International Law Journal*, vol. 30, nº 5, 2006, p. 1547. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/28ca/c29c09e763af169362315df4ddf2007c931d.pdf>. Consultado em 13 agosto de 2018.

<sup>3</sup> SANTISO, Carlos, “Good Governance and Aid Effectiveness”, in *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, nº 1, 2001, *apud* WEISS, Friedl; STEINER, Silke, *op. cit.*, p. 1547.

<sup>4</sup> WEISS, Friedl; STEINER, Silke, *op. cit.*, p. 1547.

<sup>5</sup> *Idem, Ibidem.*

recetores só beneficiarão de apoios internacionais consoante a maneira como conduzirem os seus assuntos governamentais, ou seja, se mostrarem efetivas reformas institucionais.<sup>6</sup>

No decorrer da década de 1990, "a boa governança emergiu, desse modo, como parte integral do processo mais amplo de democratização, refletindo, sem dúvida, uma tendência geral de ‘democratização do direito internacional’, pelo menos de uma base geral de legislação para o alargamento do processo de democratização”<sup>7</sup>.

Pode considerar-se governança como sinónimo de governo, o órgão de soberania ao qual compete a definição política geral de um país, enquanto órgão superior da administração pública. Não obstante, governança poderá de outro modo indicar medidas adotadas pelo governo para governar o país em questão.

Embora o conceito possa adquirir diferentes interpretações, destacam-se oito características regulares da boa governança: estado de direito; transparência; responsabilidade; orientação por consenso; igualdade; inclusão; efetividade; eficiência e prestação de contas.

A governança corporativa, como a conhecemos atualmente, teve início em 1973 tendo decorrido da separação do controlo e propriedade da empresa, segundo estudos realizados por Veblen, Berle e Means, entre outros, em 1984, e por John Kenneth, em 1985. Estes nomes foram destacadamente os fundadores da Base Educacional da Governança Corporativa que deu lugar à sua origem e contribuiu para a sua evolução e estudo desencadeando o interesse de outros profissionais até ao atual modelo. Os países pioneiros na adoção e implementação do modelo de governança corporativa foram os EUA e a Grã-Bretanha.

---

<sup>6</sup>*Idem, Ibidem.*

<sup>7</sup>WEISS, Friedl; STEINER, Silke, *op. cit.*, pp. 1547-1548.

**Tabela 1 - Exemplos de definições de Governança Corporativa<sup>8</sup>**

Estudo	Definições
Blair (1995)	Meios jurídicos, culturais e institucionais que determinam o que as empresas de capital aberto podem fazer, quem e como pode controlá-las, e como os riscos e retornos das atividades pelas quais são responsáveis são alocados.
CVM (2002)	Práticas que têm por finalidade melhorar o desempenho de uma companhia protegendo todas as partes interessadas, como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
Fiss (2008)	Relacionamentos explícitos e implícitos entre uma corporação e os seus constituintes, assim como a relação entre esses grupos de constituintes.
IBGC (2009)	Sistema no qual as organizações são dirigidas, monitorizadas e encorajadas envolvendo a relação entre proprietários, conselho de administração, direção e órgãos de controle.
OCDE (2004)	Envolve o conjunto de relacionamentos entre a gestão da companhia, seus conselheiros, seus acionistas e seus <i>stakeholders</i> . A governança corporativa também fornece a estrutura com a qual os objetivos da empresa se concretizam, assim como determina as formas de alcançar tais objetivos e de monitorizar os seus resultados.

Embora existam diferentes definições de Governança, está bem clarificada a necessidade de balizamento de regras que garantam uma conduta sólida para a empresa, assim como a garantia de monitorização e aplicabilidade dessas regras que devem ser respeitadas e cumpridas pelos intervenientes, administradores, controladores para tomada de decisões com vista ao acordo com o interesse dos acionistas.

Historicamente, o acréscimo e proliferação da governança aconteceu em paralelo com a evolução do contexto económico-social, em que se destacam a globalização, o avanço e crescimento de grandes empresas pelo mundo, a evolução da tecnologia da informação, a integração de mercados financeiros, o aparecimento de investidores institucionais, a par também de alguns escândalos em grandes empresas.

A governança destacou-se desta forma, solidificando a sua presença e crescimento, potenciando a democracia corporativa para todos os elementos da sociedade civil, incluindo as minorias, de forma a assegurar o respeito e segurança nos seus processos.

---

<sup>8</sup> Rossoni, Luciano, Machado da Silva, Clóvis, “Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa”, *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 14, Rio de Janeiro, 2010, p.177.

Orientando-se por estas linhas de conhecimento e pensamento, o presente trabalho tem como objetivo primordial demonstrar o papel da boa governação num Estado democrático de direito nos dias hodiernos.

Este tema justifica-se na medida em que toda a conduta da Administração Pública se deve pautar pelos ditames do Estado de direito, tendo como corolário maior transparência, mais responsabilidade e mais igualdade em todos os atos de governação. De tal sorte, salienta-se atualmente a importância da discussão sobre a boa governação pois ela permite evitar ou mesmo erradicar vários males que afetam a atuação dessa Administração Pública.

Assim, o presente trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro, abordamos os princípios fundamentais da boa administração, elaborando uma distinção entre governabilidade e governança. No segundo capítulo, aborda-se o conteúdo da boa administração nas perspetivas doutrinárias europeia e portuguesa e, por fim, no último capítulo, extraímos algumas conclusões.

## CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS ASSOCIADOS À BOA ADMINISTRAÇÃO

Entre os finais do século XX e os primórdios do século XXI, tem-se verificado, entre académicos e *policy-makers*, um reconhecimento cada vez maior da importância de uma efetiva governança para a construção de um desenvolvimento económico, social e ambiental nos mais diversos âmbitos, nomeadamente no territorial. De forma particular, a capacidade de governança urbana pode influenciar e direcionar as estratégias de implementação integrada das políticas das cidades, das regiões e dos países para enfrentar e solucionar de forma mais eficiente os problemas da *polis*. “O conceito de governança pressupõe não só uma visão mais integrada do *policy making* como única forma de enfrentar de um modo mais eficiente os problemas”<sup>9</sup>, mas é também uma abordagem útil e profícua para “analisar os imperativos institucionais necessários para organizar e gerir mais eficazmente os processos de decisão ante a maior complexidade dos problemas públicos”<sup>10</sup>.

Apesar de governança ter ganho nos últimos anos uma crescente propagação e fama, mais e menos proveitosa, a definição e os limites deste signo, do(s) seu(s) significado(s), não são uniformes e consensuais. Assim como as aplicações deste conceito sócio-político e geográfico são variegadas, assim também são múltiplas as suas definições:

“Apesar de estar na moda (...), há que reconhecer que estamos diante de um conceito não isento de problemática, uma problemática que deriva em muitos casos de dificuldade de apartar-se de toda uma conotação ideológica e valorativa na hora de levar a cabo o estudo científico de realidade. (...). Pode afirmar-se que não existe um conceito único de governança, mais além de uma noção muito geral, sendo suscetível de ser aplicado a realidades e âmbitos tão díspares como as instituições e regimes internacionais, a administração local, as organizações supranacionais, o desenvolvimento económico, as corporações, a implantação da nova gestão pública, novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias, foros deliberativos, etc.”<sup>11</sup>

### 1. Modelos

Assim como não existe um único conceito de governança, também são vários os seus modelos de aplicação, particularmente no que respeita à governança corporativa e territorial.

---

<sup>9</sup> ÁLVAREZ, Enrique José Varela *et. al.*, *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal/A Governança na euro-região Galiza-Norte de Portugal (Textos para o debate)*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), Porto/Vigo, 2006, p. 38.

<sup>10</sup> MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 26.

<sup>11</sup> *Idem, Ibidem.* pp. 31-32.



As diversas definições e os vários modelos de governança e, em particular, de governança corporativa, estendem-se entre posturas mais institucionalistas e outras mais abertas a padrões alternativos e permeáveis a contributos de instituições e grupos não estatais e não tradicionais.

Assim, a governança corporativa e também a global pode seguir “convenções culturais, instituições e regulamentos”, que orientam administrações, acionistas, empresas e, eventualmente, outras entidades “às quais as administrações, de acordo com tipo de modelo, devem prestar contas”. No entanto, a governança pode seguir um caminho mais amplo que englobe um leque mais alargado de atores e realidades “para atender às exigências particulares das mais variadas áreas de ação”, projetando-se “no campo de observação integrada das questões relativas ao ser humano, especialmente no que tange à formação de condições dignas de sobrevivência e prosperidade”. Na visão de Leal e Camuri, que temos vindo a seguir neste ponto, é este o melhor caminho para a governança global, em que, através de parcerias entre instituições, por exemplo, os agentes internacionais de governança podem “agregar ideias, conhecimentos e informações para o desenvolvimento de práticas agrupadas para resolução de questões de interesse comum”<sup>12</sup>.

Por exemplo, hoje em dia cada vez mais a responsabilidade social e também a transparência comunicacional são tidas e queridas como estratégias particulares de acrescento de valor para as empresas, uma mais-valia a não dispensar, como várias delas proclamam e praticam com maior ou menor intensidade. Muitas delas divulgam em relatórios sobre acidentes de trabalho medidas de redução de gastos e diminuição de impactos do seu trabalho no meio ambiente, de forma a tornar tais informações mais acessíveis e mais claras para o mercado.

A evolução do conceito e da prática da governança em vários pontos geográficos, políticos e empresariais tem exposto cada vez mais uma convergência de vias, que poderá fazer brotar um modelo internacional de governança, que adotará as melhores práticas dos modelos atuais, eliminará as más e gerará um processo mais aperfeiçoado de amadurecimento global aos níveis político, económico-social e, particularmente, administrativo.

---

<sup>12</sup> LEAL, Maria José e CAMURI, Walter César, “A governança corporativa e os modelos mundialmente praticados”, in *Revista de Ciências Gerenciais*, vol. XII, n.º 15, Anhanguera Educacional, São Paulo, 2008, p. 60.

Numa época de crise de governabilidade que já se prolonga desde os anos de 1980, tem urgido a necessidade da “existência de melhores mecanismos para a governabilidade dos assuntos internacionais” bem como “a identificação de conceitos e valores que devem orientar a sedimentação de uma nova ordem no ambiente corporativo das empresas e das nações”<sup>13</sup>.

Alguns autores salientam a importância de assegurar valores básicos para o exercício da boa governação como já referimos anteriormente, nomeadamente transparência, equidade e inclusão, cumprimento de normas e prestação de contas.

Os modelos mundiais de governança proporcionam o “entendimento de que não se pode deixar de atender às exigências específicas de atuação das áreas específicas de cada país mas também o reconhecimento do teor sistémico que estas relações trazem em suas estruturas, com o intuito de se resolver seus impasses”<sup>14</sup>.

Cada Estado pode, assim, definir determinadas regras para a economia e mercados, surgindo em determinados locais diferentes padrões de governança, como são os exemplos dos modelos anglo-saxónico, nipónico-germânico, latino-europeu e latino-americano.

---

<sup>13</sup> LEAL e CAMURI, *op. cit.*, p. 74.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 74.

**Tabela 2 - Diferentes modelos de governança<sup>15</sup>**

<b>Características definidoras</b>	<b>Modelo Anglo-saxónico</b>	<b>Modelo alemão</b>	<b>Modelo japonês</b>	<b>Modelo latino-europeu</b>	<b>Modelo latino-americano</b>
Financiamento predominante	Equidade	Dívida	Dívida	Indefinido	Dívida
Propriedade e controlo	Dispersão	Concentração	Concentração com cruzamentos	Concentração	Familiar concentrado
Propriedade e gestão	Separadas	Sobrepostas	Sobrepostas	Sobrepostas	Sobrepostas
Conflitos entre agências	Acionistas-direção	Credores-acionistas	Credores-acionistas	Maioritários-minoritários	Maioritários-minoritários
Proteção legal a entidades minoritárias	Forte	Baixa ênfase	Baixa ênfase	Fraca	Fraca
Conselho de administração	Atuantes, foco em direitos	Atuantes, foco em operações	Atuantes, foco em estratégia	Pressões para maior eficácia	Vínculos com gestão
Liquidez da participação acionista	Muito alta	Baixa	Em evolução	Baixa	Especulativa e oscilante
Forças de controlo mais atuantes	Externas	Internas	Internas	Internas migrando para externas	Internas
Governança corporativa	Estabelecida	Adesão crescente	Baixa ênfase	Ênfase em alta	Embrionária
Abrangência dos modelos de governança	Baixa	Alta	Alta	Mediana	Em transição

As diferenças entre os vários modelos de governança resultam da diversidade cultural e institucional das nações. Decorrentes delas, estabelecem-se vários fatores de diferenciação de governança. Uns definem-se no ambiente externo às organizações; outros desenvolvem-se internamente.

---

<sup>15</sup> Fiorini, Filipe; Junior, Nelson Alonso; Alonso, Vera Lucia, “Governança Corporativa: Conceitos e Aplicações”, in *XIII Simpósio de Gestão em Excelência e Tecnologia*, Associação Educacional Dom Bosco, Rio de Janeiro, 2016, p. 11. Disponível em <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/19524178.pdf>. Consultado em 26.06.2018.

Entre os diferenciais externos, destacam-se:

- Proteções legais aos acionistas e outras categorias de regulação;
- Fontes predominantes de financiamento das empresas;
- Estágio em que se encontram, no país, as práticas de boa governança.

Entre os internos, destacam-se:

- Separação entre a propriedade e a gestão;
- Tipologia dos conflitos de agência;
- Dimensões usuais, a composição e as formas de atuação do conselho de administração.

## **2. Governança – Definições/Conceitos**

### **2.1. O uso amplo e geral da expressão governança**

Um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. No que concerne ao termo governança, parece estar a acontecer um mais amplo uso da expressão, sem que a sua utilização esteja cercada do cuidado analítico obrigatório. Torna-se necessário, portanto, clarificar o seu significado no contexto em que é aplicado. Deve destacar-se, desde logo, que governança tem aplicação em distintos contextos, com sentidos diferentes. Apenas como exemplo, a expressão “*governança corporativa*” é largamente empregada na administração de empresas.

Uma definição, adotada, no Brasil pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), menciona que:

*“(...) governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas”<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Comissão de Valores Mobiliários, Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, Rio de Janeiro, 2002, p. 1. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/deciso/es/anexos/0001/3935.pdf>. Consultado em 2 de Abril de 2018.

*“Governança Corporativa são as práticas e os relacionamentos entre os Accionistas, Conselho de Administração, Directoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital.”<sup>17</sup>*

A necessidade de governança surgiu a partir da teoria económica tradicional para superar o chamado “conflito entre agências”, presente com a separação entre a propriedade e a gestão empresarial.

No entanto, não é esse o interesse em questão no nosso trabalho. Tentaremos aqui ver a governança como um problema das relações internacionais, partindo da sua dimensão política, ao encontro da sua identificação e da sua importância para o Direito Internacional.

## **2.2. A distinção entre governabilidade e governança**

Governo é um substantivo, ou seja, governar significa:

*“deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas.”<sup>18</sup>*

Por outro lado, as expressões governabilidade e governança possuem um carácter mais qualificativo, ou seja, representam atribuições e qualidades, no caso da governabilidade, ou qualidades e processos, no caso da governança. Não é simples precisar a distinção entre os dois conceitos, no entanto é possível delimitar os seus campos:

- A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistémicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses”<sup>19</sup>. Ainda segundo Luciano Martins, o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, sendo, portanto,

---

<sup>17</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>18</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio, *Em defesa da política*, Ed. Senac, São Paulo, 2001, p. 99.

<sup>19</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro, “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativas no Brasil Pós-Constituinte”, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997, p. 342.

distinto de governança, que está basicamente ligada à performance dos atores e à sua capacidade no exercício da autoridade política<sup>20</sup>.

- Podemos observar as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade, conforme apresentadas por Diniz: capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; capacidade de liderança por parte do Estado sem a qual as decisões se tornam inócuas<sup>21</sup>. Em suma, ficam claros dois aspetos: a) a governabilidade está situada no plano do Estado; b) representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido;
- Já governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além dela. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo: “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”<sup>22</sup>. Como bem salienta Santos, “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspetos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”<sup>23</sup>. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> *apud* Santos, *op. cit.*, p. 342.

<sup>21</sup> DINIZ, Eli, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº3, 1995. p. 394.

<sup>22</sup> *apud* Santos, *op. cit.*, p. 341.

<sup>23</sup> Santos, *op. cit.*, 1997, p. 341.

<sup>24</sup> *Idem, Ibidem*, p. 342.

Em resumo, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, estando vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

### **2.3. A legitimidade na governança**

Quando se discute e reflete à volta do tema da governança, não nos podemos distanciar de dois planos de análise: o da legalidade e o da legitimidade. O primeiro discutilo-emos a seguir, ao tratar da institucionalização das Organizações Não Governamentais (ONG). Quanto à questão da legitimidade, ela é importante e vital à governança. Na medida em que a governança diz respeito às ações da sociedade civil em sentido global, interessa definir a sua composição e qual a fonte da sua legitimidade.

Neste contexto, o princípio da condução responsável da *res publica*, denominado assim por Gomes Canotilho, deve partir dos postulados da democracia e da governança que, para o autor, compreendem os seguintes avanços: a) aprofundar o contexto político, institucional e constitucional, por meio da avaliação permanente do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; b) centrar-se no princípio de desenvolvimento sustentável e equitativo que impõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros (boa governação); c) conceber um recorte rigoroso de esquemas procedimentais e organizativos da boa governação.<sup>25</sup>

### **2.4. A definição de governança**

Feita a distinção entre governabilidade e governança, fica claro que, como destaca Rosenau, “*governança não é o mesmo que governo*”. Ainda no entender do mesmo autor,

“governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, “*Brancos*” e *Interconstitucionalidade*, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 328 ss.

<sup>26</sup> ROSENAU, James N., “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”, in Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, Editora UNB e Imprensa Oficial do Estado, Brasília, 2000, p. 15.

Importa referir que governança é um conceito suficientemente amplo para conter dentro de si a dimensão governamental. Para Rosenau,

“governança é um fenómeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de carácter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”<sup>27</sup>

Segundo António Francisco de Sousa:

“Há muitas maneiras de definir a *governança* (do inglês *governance*). No entanto, no âmbito da Administração pública moderna, a *governança* deve ser entendida como uma maneira de administrar, de exercer o poder na Administração pública relativamente aos recursos existentes, materiais e humanos, tendo em vista o desenvolvimento económico e social do país. Esta *governança* assenta no adequado cumprimento das funções no contexto de planos, programas e políticas previamente estabelecidas. A *governança* do Estado de direito assenta em exigência da boa administração. Tanto a *governança* como a boa administração respeitam, como traves mestras, a participação, a transparência, a responsabilidade, a orientação pelo consenso, o respeito pela igualdade, a inclusividade, a efetividade, a eficiência e a prestação”.<sup>28</sup>

Aqui, neste estudo, centramo-nos na definição de governança enquanto meio e processo potenciador de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção ou imposição. Contudo, a governança não exclui a dimensão estatal, pelo contrário, acaba por envolvê-la em compartilha. Assim, governança diz respeito, como já ressaltado acima, à “*totalidade das diversas maneiras*” para administrar, mediar, salvaguardar problemas, com a participação e ação do Estado e dos sectores privados.

Importa ressaltar a sua dimensão de ação, conforme indica Finkelstein, já que a governança tem a ver com ações propositadas, e não apenas comandos tácitos e estratégicos. Na perspetiva deste autor, o estudo “*sobre governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com suas consequências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica*”<sup>29</sup>.

Para lograr tais objetivos, nas democracias torna-se necessária a existência e participação em conjunto dos governantes, neste caso o Estado, e dos cidadãos e de suas

---

<sup>27</sup> *Idem, Ibidem*, pp. 15-16.

<sup>28</sup> SOUSA, António Francisco de, *Administração Pública e Direito Administrativo - Novos Paradigmas*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 37.

<sup>29</sup> FINKELSTEIN, Lawrence S., “What is Global Governance?”, in *Global Governance*, vol. 1, n.º 3 (Set.-Dez. 1995), Lynne Rienner, 1995, p. 369.



organizações, ou seja, da sociedade civil organizada “*para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo*”<sup>30</sup>.

A governança não se trata de uma ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência, mas sim de uma ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções para problemas comuns. É, deste modo, inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança.

Cabe ainda, neste ponto, fazer um esclarecimento quanto ao uso da expressão. Todos os documentos apontam para a necessidade da construção da governança, seja no plano do Estado nacional, seja no âmbito das organizações internacionais, assim como no caso das empresas privadas.

Desta forma, encontramos-nos face a uma atribuição positiva implícita que a palavra integra: falar em governança significa necessariamente falar em boa governança.

## **2.5. A Governança**

O conceito de governança tem sido perspectivado e descrito a partir de diferentes pontos de vista, desencadeando, inclusive, várias discussões entre investigadores. Contudo, é desde há muito tempo uma ideia popular - hoje quase, podemos dizer, *trendy* - em vários estudos da Ciência Política e do Direito, em particular, e das Ciências Sociais e Humanas, em geral, mas também na área das chamadas ciências exatas, como as engenharias, a arquitetura e o urbanismo, por exemplo no que concerne ao estudo da governança urbana e territorial<sup>31</sup>. O motivo de tão grande difusão e aceitação conceptuais tem a ver com o facto de esse termo conseguir englobar e, de certa maneira, definir relações e formas de gerir as instituições públicas e privadas com uma produtividade que a palavra governo não consegue alcançar<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> TOMASSINI, Luciano, “Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina”, in FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor), *Democracia em déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 45.

<sup>31</sup> A título ilustrativo, cite-se a tese de doutoramento de CRESPO, José Luís Mourato, *Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa*, Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2015.

<sup>32</sup> PIERRE e PETERS, 2000, *apud* Behringer, Sabine, *Good Governance Across the Border?*, Universidade Erasmo de Roterdão, Roterdão, 2005, p. 29.

Descreve António Francisco de Sousa:

“A governança foi inicialmente desenvolvida na Dinamarca, nos anos 60, mas aí não chegou a ser implementada em larga escala. Só nos anos 70 o modelo foi aplicado em diversas partes da Alemanha. O sucesso alcançado levou à sua difusão especialmente no Norte da Europa e nos Estados Unidos da América do Norte. Em países altamente centralizadores e fortemente hierarquizados, como é o caso de Portugal, o modelo foi durante muito tempo olhado com desconfiança e como forma de retirar privilégios associados aos poderes do “chefe” (sempre sedente de poder e da sua exibição, marca característica da Administração pública de países como Portugal, em claro contraste com a forma de encarar o poder administrativo no Norte da Europa, onde o poder é antes de mais dever e responsabilidade)”.<sup>33</sup>

Assim, o conceito de governança não é necessariamente sinónimo de governo. Podemos ter governo sem governança, ou seja, podemos ter um poder estatal com má administração e desligado da sociedade civil. Podemos ter governança para além do governo, como acontece cada vez mais no ideal e na prática da União Europeia, envolvendo toda a sociedade civil composta por instituições públicas e privadas. A expressão governo traduz a intervenção de uma força oriunda do Estado, estruturada por poderes políticos onde é possível detetar relações hierárquicas entre esses poderes, com condutas burocráticas bem marcadas.

Segundo Jorge Miranda, “em sentido restrito, Governo é o órgão colegial do Poder Executivo distinto do chefe de Estado (rei ou Presidente da República) e cuja existência se apresenta exatamente como uma das características dos sistemas de governo ditos de ‘executivo dualista’ (parlamentares, orleanistas, semipresidenciais, até certo ponto representativos simples de chanceler)”; já “em sentido médio”, nas palavras deste autor, “Governo é o órgão do Poder Executivo (na linha vinda de Montesquieu e consagrada desde as Constituições liberais), seja esse órgão singular ou colegial e, abrangendo, porventura também colaboradores e serviços mais próximos”; mas mesmo “em sentido amplíssimo”, na definição deste constitucionalista português, o termo governo ainda é de certa forma demarcado pelo “conjunto de órgãos da função política ou governativa ou esta mesma função”<sup>34</sup>.

Por mais serviços que tenha, o termo governo é ainda assim limitativo e impeditivo da participação de uma larga franja da sociedade civil e de outras entidades públicas e privadas na gestão e na organização comunitárias.

---

<sup>33</sup> SOUSA, António Francisco de, *Administração Pública e Direito Administrativo - Novos Paradigmas*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 80.

<sup>34</sup> Miranda, Jorge, “Governo (Órgão de)”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado - Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política*, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1985, p. 89.

Por outro lado, o termo governança indica a “emergência de um novo sistema, de relações mais complexas e onde a inclusão de novos atores”, além desses órgãos oficiais, é uma realidade<sup>35</sup>. Neste sentido, a governança apresenta-se como um modelo alternativo para a gestão da coisa pública<sup>36</sup>.

O termo governança teve a sua origem no âmbito da economia institucional e da regulação<sup>37</sup>. O seu surgimento e seu desenvolvimento estão relacionados com o objetivo de simplificar os processos, a regulação e a intervenção dos poderes públicos, simplificando assim a expugnação de decisão dos restantes intervenientes sociais. Tudo isto, integrado com a territorialização do papel e das responsabilidades do Estado e dos diversos intervenientes envolvidos na tomada de decisões políticas, potenciou que a governança se tornasse num conceito que colheu atenções nos mais diversos quadrantes, áreas e contextos.

No que é possível aferir, o vínculo entre governança e governança territorial está presente de forma clara. Contudo, há autores como Davoudí que distinguem estes dois conceitos. Segundo este autor, o conceito de governança territorial é diferente do de governança dado que o seu objeto é o território, e o seu propósito é regular e estabilizar para governar, dirigindo e gerindo as dinâmicas territoriais através da administração de uma vasta gama de intervenientes. Por outro lado, no que diz respeito ao termo governança, pressupõe-se que o mesmo se refere ao significado, às abordagens e às consequências que provêm exatamente da governança territorial<sup>38</sup>.

Pela atenção que tem despertado, assim como pela abrangência que denota, o conceito e a problemática da governança têm vindo a ser referidos em muitas organizações, instâncias e estudos importantes de entre os quais destacamos os seguintes.

---

<sup>35</sup> DOMINGUES, Rui Miguel Ramos, *A Governança e as Políticas de Cooperação Transfronteiriça*, ISCTE – IUL, Lisboa, 2011, p. 31.

<sup>36</sup> Dasí, Joaquin, “Governanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, in *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, 2008, p. 12.

<sup>37</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>38</sup> Davoudí et al., “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, in *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, 2008, p. 355.

Segundo a Comissão Europeia, “*governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.*”<sup>39</sup>

Por outro lado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) refere que:

Reforçar a governança – a sociedade coletivamente resolve os seus problemas e satisfaz as suas necessidades – está no centro das estratégias do governo para conciliar a prosperidade económica, a coesão social e o progresso do meio ambiente. Num quadro de boa governação, a administração pública, nos seus níveis administrativos, coordena as suas atividades a fim de melhorar a eficácia global das políticas e minimizar as ações que geram conflitos. A sociedade civil e o sector empresarial são convidados a participar em decisões coletivas e são estimulados a traduzir o seu envolvimento em iniciativas concretas.<sup>40</sup>

Pode-se, então, dizer que governança não pode ser entendida como governo, no sentido de Estado para governar. A governança deverá ser compreendida como a capacidade de coordenar, negociar e inovar no sentido das políticas e das relações entre os diferentes intervenientes, de criar uma política e implementá-la eficazmente no terreno, ao mesmo tempo que se sabe, detalhadamente, qual o papel que todos os diferentes atores devem desempenhar com o fim de definir objetivos e chegar a acordo sobre uma visão comum para o futuro do território.<sup>41</sup>

Considera-se que apenas desta forma é possível substituir um modelo linear ou vertical, em que as políticas são definidas a partir de cima ou desde um centro hierárquico, por uma espécie de círculo virtuoso baseado na negociação, participação e interação entre as redes de intervenientes, sendo tudo isto levado a cabo desde a sua conceptualização até à sua implementação.

A governança implica, assim, um novo modelo de decisão, uma transformação na forma de exercer o poder político e de o pensar, incorporando participantes diferentes do Estado nos processos de formulação e de implementação de estratégias alternativas. Trata-se de uma nova e emergente forma, mais inclusiva e participativa, de abordar os conteúdos

---

<sup>39</sup> CE, *Governança Europeia – Um Livro Branco*, Comissão Europeia, Bruxelas, 2001.

<sup>40</sup> OCDE, *Local Partnerships for Better Governance*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Publications Service, 2001.

<sup>41</sup> Davoudí et al., *op. cit.*, p. 355.

públicos, de tomar decisões, diminuindo ou suavizando a hierarquia, longe das noções de autoritarismo e poder, tentando “governar sem governo”, isto é, fazer uso da negociação, da influência, do compromisso e do pacto entre os distintos intervenientes interessados, cada um dos quais traz as suas habilidades, características e recursos ao conjunto, ao comum, de forma cooperada<sup>42</sup>.

Também a União Europeia se debruçou sobre a problemática da governança. No seu Livro Branco, podemos ler destacados os cinco princípios de boa governança<sup>43</sup>:

- **Abertura:** As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, seguirão uma estratégia de comunicação ativa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível;
- **Participação:** A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a sua conceção até à sua execução. O reforço da participação potenciará uma maior confiança nas instituições que produzem as estratégias políticas e nos seus resultados. Tal participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia;
- **Responsabilização:** É necessário definir atribuições às instituições da União Europeia no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição deverá explicar a sua ação na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas são também necessárias uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for;
- **Eficácia:** As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia acarreta também que as

---

<sup>42</sup>ÁLVAREZ, Enrique José Varela *et. al.*, *op.cit.*, p. 37.

<sup>43</sup> Livro Branco da Comissão Europeia, *A Governança Europeia*, de 25 de julho de 2001 [COM (2001/428)]. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>. Acesso em 26 de março de 2018.

políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objetivos continuados e que as decisões sejam adotadas ao nível mais apropriado;

- **Coerência.** As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis e claras. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a assentar; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições para avalizar uma abordagem semelhante e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Conforme refere António Francisco de Sousa, há seis “princípios de boa administração” para organismos públicos assim definidos pelo *Parliamentary and Health Service Ombudsman* do Reino Unido:

“**1. Fazer tudo bem:** agindo em conformidade com a lei e tendo em conta os direitos das pessoas em causa; **2. Ser focada no utente do serviço:** garantindo que as pessoas possam aceder aos serviços facilmente; **3. Ser aberto e responsável:** estando aberto e sendo claro sobre políticas e procedimentos e garantindo que a informação e qualquer conselho fornecido são claros, precisos e completos; **4. Agir de forma justa e proporcional:** tratando as pessoas de forma imparcial, com respeito e cortesia; **5. Fazer as coisas corretamente:** reconhecendo erros e pedindo desculpas se for caso disso; **6. Buscar a melhoria contínua:** revendo as políticas e procedimentos regularmente para garantir que elas são eficazes”<sup>44</sup>.

A partir do que é possível aferir pela análise dos anteriores cinco pontos descritos, é-nos permitido ressaltar dois grandes objetivos. O primeiro evidencia a vontade de um desafio à mudança, uma procura da progressão. Mudança na forma de olhar para a governança e, sobretudo, mudança na forma de a colocar em prática, mudança aplicativa. Por outro lado, há também aqui um sinal de incentivo motivacional e abertura à participação dos cidadãos, numa tentativa de os aproximar da União Europeia, de terem uma palavra a dizer e serem ouvidos sobre as decisões tomadas nos territórios. Esta abordagem permite salientar a preocupação da União Europeia em tentar transmitir a mensagem de que todos os territórios são importantes e possuem capacidade para se fortalecerem e se tornarem competitivos.

---

<sup>44</sup> SOUSA, António Francisco de, *Administração Pública e Direito Administrativo – Novos Paradigmas*, Vida Económica, Porto, 2016, pp. 126-127.

## **2.6. Princípio da juridicidade e da legalidade**

Como objetivo fundamental da Administração Pública, destaca-se a salvaguarda do interesse público, no entanto para se conseguir almejar e assegurar tal desiderato é necessário respeitar certos limites e valores. Sublinha-se que esse interesse público é sempre prosseguido tendo como limite e valor a obediência à lei, ou seja, respeitando o princípio da legalidade, que, de forma geral, se confunde com o princípio de juridicidade.

Na atualidade, verifica-se uma subordinação da Administração Pública ao Direito, o que nos remete para o cerne do princípio da juridicidade. De forma resumida, importa salientar que:

- Mantém-se a primazia normativa da lei sobre todos os atos da administração (primado da lei em sentido negativo);
- A lei torna-se o pressuposto e o fundamento de toda a atividade administrativa, seja no domínio tradicional da administração de autoridade, seja no campo da administração social ou de prestações, seja no domínio da administração infraestrutural e reguladora, determinando, no mínimo, os interesses públicos específicos e os órgãos encarregados da prática de atos administrativos (trata-se do princípio da reserva de função legislativa, do primado da lei em sentido positivo ou precedência de lei);
- Nas matérias de reserva legislativa parlamentar, o domínio legislativo por natureza que, além dos direitos fundamentais dos cidadãos, engloba outras matérias consideradas fundamentais para a comunidade, segundo um princípio de essencialidade, exige-se uma densidade legal acrescida e, portanto, uma vinculação mais intensa (formal, procedimental e material) da atividade administrativa (regulamentar ou concreta) à lei (princípio da reserva – material – do Parlamento, ou da reserva de lei parlamentar);
- A Administração, mesmo no uso de poderes discricionários concedidos por lei, está subordinada a princípios jurídicos fundamentais, que regulam o modo da sua atuação (princípio da juridicidade administrativa);
- Não há presunção de legalidade da atividade administrativa (dever de fundamentação) e, embora mantendo a autoridade dos atos administrativos, limita-se a autotutela executiva dos atos de autoridade aos casos previstos na lei e às situações de urgência;

- O poder judicial pode controlar quer a legalidade (em sentido estrito), quer a juridicidade da atividade administrativa.

Há, no entanto, uma alteração no sentido do princípio da legalidade, que atualmente se define da seguinte forma: os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos. Desta forma, este princípio já não é considerado com uma conotação negativa e proibicionista, passando a ser definido de uma forma positiva: a Administração Pública deve ou pode fazer e não apenas conhece os limites do que está proibida de fazer.

De acordo com este princípio são protegidos os interesses públicos e não apenas os interesses dos particulares. O mesmo princípio remete-nos para outro princípio mais vasto e abrangente, o princípio da juridicidade da administração, pois todo o direito serve de fundamento e pressuposto da administração. Uma vez que o cumprimento deste princípio assegura que a Administração Pública prossiga o seu fim e atue de acordo e com fundamento na lei, podemos concluir que o mesmo apresenta uma grande relevância no atual Estado de Direito, e em particular dentro do Direito Público no Direito Administrativo.

O princípio da legalidade administrativa é associado a uma exigência de precedência de lei, de acordo com a qual o exercício de poderes por parte dos órgãos da Administração Pública – e entidades equiparadas para o efeito – pressupõe a existência de uma base normativa, isto é de uma fonte de Direito, na qual, em última análise, radicarão os efeitos jurídicos a introduzir.<sup>45</sup>

Se o interesse público é o fim da atividade administrativa, como já se viu, numa outra vertente ele é ainda o seu limite positivo. Com efeito, a lei é também definidora dos limites da atuação administrativa, para que toda a atividade administrativa seja usada em benefício da coletividade. A lei para o particular quer dizer “pode fazer assim”, enquanto para o agente administrativo significa “deve fazer assim”.

Quer a Constituição da República Portuguesa, quer o Código do Procedimento Administrativo, salientam a importância do respeito e do seguimento da Lei geral e das leis particulares por parte de toda a Administração Pública.

---

<sup>45</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 41.



Como estabelece o artigo 266º, nº 2, da CRP, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei”. Vigora, assim, na ordem jurídica portuguesa, o princípio da legalidade da Administração Pública, que o artigo 3º do CPA enuncia, estabelecendo que “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao Direito, dentro dos limites dos poderes que lhes sejam conferidos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos”.<sup>46</sup>

Em relação ao princípio da juridicidade, António Francisco de Sousa fala-nos do mesmo ao nível europeu afirmando que a União Europeia “é uma União de Direito. Uma União que se rege pelo direito. Por isso, a atuação dos órgãos da União, dos seus agentes e funcionários está subordinada à juridicidade”.<sup>47</sup> No artigo 4º do Código Europeu de Boa Conduta administrativa, encontramos explanado o princípio da legalidade. Na União Europeia, prevalece, portanto, a ideia do primado do direito, assim como o ideal de garantia efetiva dos direitos, que é obtida através da tutela jurisdicional dos direitos e tutela jurisdicional efetiva.

## **2.7. Princípio da transparência**

A palavra transparência remete-nos para a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, assim, os objetos que se encontram atrás dele. No que concerne à administração, transparência significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações entre indivíduos e grupos que são percecionadas pelo observador<sup>48</sup>. A transparência pode ser analisada sob várias perspetivas, podendo significar divulgação ativa de informações<sup>49</sup>, divulgação de escolhas políticas<sup>50</sup>, ou ainda a disponibilidade e o aumento do fluxo para o público de informações sobre ações governativas, de uma forma oportuna, abrangente, relevante, confiável, e de alta qualidade<sup>51</sup>.

António Francisco de Sousa diz-nos que a transparência se trata de “um princípio intimamente ligado à imparcialidade”. Ela “é exigida expressamente em diversos preceitos da ordem jurídica da União Europeia, destacando-se, por exemplo, o art. 11º, nº 3, do TUE e o

---

<sup>46</sup> *Idem, ibidem*, p. 41.

<sup>47</sup> SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016, pp. 170-171.

<sup>48</sup> CHEVALIER, Jacques, *Le mythe de la transparence administrative*, 1988, p. 251.

<sup>49</sup> OLIVER, Richard W., *What is Transparency?*, The McGraw-Hill Companies, Nova Iorque, 2004, p. 2.

<sup>50</sup> FOX, Justin, “Government Transparency and Policymaking”, *Midwest Political Science Association Annual Convention*, II, Chicago, 14 de Março de 2005, p. 24.

<sup>51</sup> FERRANTI, David et al., *How to improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*, 2009, p. 7.

art. 15º do TUE (...).” É ainda sublinhada por este autor a importância de artigos como os art. 1º e art. 10º do Tratado da União Europeia (TUE) e o art. 298º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelecem que as decisões devem ser tomadas de forma aberta e o mais próxima possível dos cidadãos. Os artigos 1º e 10º do TUE e os artigos 15.º e 298º do TFUE realçam também a relevância da participação dos cidadãos na atuação das instituições, órgãos e organismos da União Europeia, pois tal permite assegurar não só o necessário controlo externo, como a eficácia do princípio da boa governação. O princípio da transparência está também patente no artigo 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), artigo de extrema importância na garantia deste princípio, pois garante aos cidadãos o direito de acesso a documentos das instituições, órgãos e organismos da União Europeia, que citaremos com mais pormenor no capítulo II da nossa tese<sup>52</sup>.

Por último, a transparência tem-se apresentado, por vezes, como um sinónimo do princípio clássico da legalidade, uma vez que promove em grande parte os mesmos ou aproximados valores que essoutro princípio, ou seja, a exigência de uma base jurídica para a ação do governo. Nos valores que lhe são subjacentes, a transparência está intimamente relacionada com a legalidade; portanto, pode desempenhar um papel crucial na lei e nos processos de decisão política em que o princípio da legalidade está fora do alcance e não faz sentido, nomeadamente, no caso de novas maneiras não ortodoxas de tomada de decisão, que muitas vezes se caracterizam por um alto grau de informalidade. Todavia, isto não significa que esse princípio clássico da legalidade possa ser descartado. Ele ainda é um dos pilares dos nossos sistemas jurídicos e certamente continuará a ser. No entanto, o princípio da transparência vem cumprindo as mesmas funções ou funções similares, que são cruciais para a sustentação jurídico-política de certas medidas, particularmente nos casos em que o princípio da legalidade não pode ser operativo<sup>53</sup>.

## **2.8. Princípio da Eficiência**

Para considerarmos que a Administração Pública exerce a sua atividade de acordo com o princípio da boa administração, temos de verificar se essa atividade cumpre critérios da

---

<sup>52</sup> SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 181.

<sup>53</sup> BIJSTERVELD, S. van, *Transparency in the European Union: A crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU*. Holanda, 2004. p. 24. Disponível em <https://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/01/transparencyeuropeei.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

eficiência, economicidade e celeridade. Esta exigência encontra-se exposta no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo onde, no seu n.º 1, lemos que a Administração Pública “*deve pautar-se por critérios de **eficiência, economicidade e celeridade.***” No n.º 1 do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também encontramos expresso o princípio da eficiência: “Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num **prazo razoável.**”

O princípio da eficiência teve a sua origem nos Estados Unidos da América. São as teorias de Coasse e Calabresi, fundadas na análise económica do Direito, que vão trazer este critério da eficiência para o domínio jurídico. Mais tarde, as teorias destes dois autores são aprofundadas por Posner no conhecido movimento “Law and Economics.” Este critério surge como resposta à multiplicação dos problemas, fruto da necessidade de construir esquemas de resposta legitimadores de uma seleção dos domínios de intervenção e de medidas adotadas para além do horizonte da escolha política. Ao contrário de Coasse e Calabresi, Posner e Hayek centraram o seu pensamento em dar uma maior eficiência à *common law* do que à *code law*. Isto significa que o Estado deve ser construído a partir dos indivíduos, o que garante uma maior proteção destes últimos face ao Estado, bem como o alcance de soluções mais justas perante conflitos.

Hoje em dia, a conceção que se adota perante a Administração Pública é a da análise económica do direito público, ou seja, a ideia de utilização pela sociedade dos bens disponíveis, no aproveitamento e uso de recursos escassos, tentando obter o maior grau de satisfação possível das necessidades. Importa sempre fazer também uma avaliação económica das opções político-legislativas que vão sendo tomadas. Exige-se, assim, à Administração Pública que aja de forma eficiente fazendo análises constantes de custos-benefícios.

Portanto, o que significa *eficiência*? Eficiência é a capacidade de produzir um efeito real ou específico, a obtenção de resultados com o mínimo de perdas, erros, dispêndios e tempo. Este conceito surge muito associado aos conceitos de economia e de eficácia, porém, é preciso saber que estamos perante ideias distintas. Eficiência está relacionada com os **meios** utilizados para atingir determinados objetivos e com a estrutura de custos. A eficiência deve permitir que se atinjam os **melhores resultados** mediante a estrutura de custos disponível. Já o conceito de eficácia está ligado ao alcance dos **objetivos** através do uso dos meios. Por

último, o conceito de economia significa que os objetivos devem ser realizados com o **menor custo possível**.

Podemos ainda trazer para esta reflexão um outro conceito essencial que é o de celeridade. Na Administração Pública, para se acautelar o interesse dos administrados, temos de assegurar que estes veem os seus assuntos tratados dentro de um prazo que seja considerado razoável. Se um procedimento se torna excessivamente moroso, tende a sofrer alterações ao longo do tempo e por mais que a decisão seja eficaz nunca acautela todos os aspetos associados ao interesse público.

Na ordem jurídica portuguesa, como se depreende do artigo 5.º, nº1, já acima mencionado, o princípio da eficiência pretende abranger não só este valor, mas ainda a economia e a celeridade de uma só vez. Por conseguinte, o princípio da eficiência traduz-se numa imposição à Administração Pública para esta agir com base em indicadores de sustentabilidade e numa análise constante de custos-benefícios, como já referimos acima.

Como vimos, este princípio da eficiência surge associado aos critérios de eficácia, celeridade e economicidade. Desta feita, sabe-se que a apreciação dos atos discricionários da administração faz-se tendo por base o conjunto de todos os critérios, avaliando-se a eficácia na medida do teste da adequação e a eficiência e a economia no teste da necessidade.<sup>54</sup>

Como podemos constatar a partir do que foi até aqui mencionado, o princípio da boa administração prima pela falta de unidade, é heterogéneo, precisa que se verifiquem uma série de critérios para ser considerado cumprido. Para que tenha um alcance útil, este princípio deve ser conduzido com a imposição de um conjunto de deveres jurídicos, entre os quais, como vimos está o da eficiência da atuação da atividade administrativa. A verificação do cumprimento destes deveres jurídicos por parte da Administração Pública conduz necessariamente a boas decisões. Para considerar que há boa administração, de facto, não se exige que a Administração administre bem do ponto de vista prático, importa antes que a Administração observe tais deveres jurídicos e outras normas de carácter instrumental. Verificados estes deveres e estas normas ficam criadas as condições para que haja de facto

---

<sup>54</sup> “a *eficiência* tem sido entendida sobretudo como um critério ou parâmetro de atuação e de decisão das entidades administrativas, controlado no quadro da dimensão informadora da racionalidade global do agir administrativo. Cura-se de *avaliar* as atuações administrativas (*medidas*) em função da relação custo-benefício (*eficiência de custos*), dos resultados (*eficiência produtiva*) e da alocação de recursos (*eficiência alocativa*), não como parâmetro autónomo legitimador da mesma em razão da sua eficiência, mas apenas de modo a apurar se o princípio da proporcionalidade foi ou não respeitado.” – cf. *IIIº Encontro de Professores de Direito Público*, Porto, 30 de janeiro de 2009, p.1.

uma boa administração, para que a mesma decida da melhor forma possível. Para Mário Aroso de Almeida, este entendimento trata-se de “*uma conceção jurídico-administrativa de boa administração*”<sup>55</sup> que se irá traduzir, ao contrário da antiga conceção extrajurídica, em que “*a Administração não se encontra vinculada por regra estrita, a dizer propriamente se uma decisão é boa ou má, o que importa é assegurar que essa decisão é produzida no respeito pelos princípios jurídicos que potenciam a tomada de boas decisões e, portanto, promovem a consecução de uma boa administração.*”<sup>56</sup>

Uma questão que é alvo de alguma controvérsia acerca do princípio da eficiência é sobre a sua capacidade para servir de parâmetro de controlo. Sabemos que a maioria das doutrinas defende que existe um dever de boa administração que assume natureza jurídica. A este propósito, Miguel Assis Raimundo fala-nos de um *dever jurídico imperfeito*, na medida em que há ausência de sanção jurídica. No entanto, isto não faz com que a eficiência não tenha carácter jurídico, até porque são várias as situações em que a doutrina nacional prevê consequências jurídicas decorrentes da violação do princípio da boa administração. O princípio da eficiência pode ser invocado sempre que se possa conhecer do mérito. Portanto, no caso de um ato administrativo, este não poderia ser invalidado com base na ausência de eficiência. Neste sentido, é considerada, desta forma, a juridicidade do dever da boa administração, mas não a sua justiciabilidade.

Contrariamente a esta teoria, Miguel Assis Raimundo defende que o princípio da eficiência é capaz de constituir direitos subjetivos dos particulares. Este autor sustenta a sua tese na evolução da doutrina italiana quanto a esta matéria, na qual o CPA português se inspira:

“a doutrina mais recente, acompanhada por jurisprudência, vem sublinhando (num debate doutrinal que, no entanto, continua) que a boa administração deve hoje considerar-se um parâmetro de validade da conduta administrativa, quer seja entendida como legalidade (legittimità) no contexto do vício do excesso de poder (eccesso di potere), quer se trate de afirmação do vício de violação de lei.”<sup>57</sup>

Portanto, não parece justificado considerar que se verifica um fenómeno de dupla administração. Os tribunais, quando estão a exercer o controlo sobre a administração, não

---

<sup>55</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª Edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 65.

<sup>56</sup> *Idem*, *Ibidem*, p. 65.

<sup>57</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.ª edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015, p. 286.

estão a substituir-se a esta ou ao administrador. O controlo jurisdicional sobre a administração é extremamente importante sobretudo num “ordenamento jurídico que cada vez mais assenta em normas que se limitam a definir fins globais e a habilitar as administrações a prosseguí-los.”<sup>58</sup>

## **2.9. Princípio da imparcialidade**

Para a base de uma boa administração, revela-se também como importante princípio a imparcialidade. A Administração Pública não pode nem deve defender interesses individualizados. No direito inglês, o princípio da imparcialidade administrativa, de inquestionável relevância histórica, tem origem consuetudinária e jurisprudencial. Em oposição, apresenta-se o caso dos direitos francês e alemão, onde o tema da imparcialidade da administração não é tido como prioritário ou relevante ao nível da doutrina, não havendo a sua consagração constitucional. No pós-Revolução Francesa, concebeu-se que a atuação da Administração devia estar totalmente vinculada à sociedade. Já no século XX, mais especificamente a partir da década de 30, passou-se de uma administração consideravelmente reduzida para uma administração onnipresente, fruto de uma série de acontecimentos sociais, de entre os quais se destaca a crise de 1929 e a II Guerra Mundial, o aumento populacional e a crescente urbanização, entre outros acontecimentos. Foi, então, neste contexto, catapultada a administração para o entendimento de que não se podia isentar da garantia da “felicidade individual”, tendo sido necessário aumentar e estender os organismos da Administração Pública. Assim, perante esta situação, tornou-se necessário flexibilizar e acelerar a atuação administrativa, desempenhando a discricionariedade, neste particular, um papel fundamental. Esta questão leva-nos a ver todos os constrangimentos que a própria discricionariedade potencia, destacando-se a dificuldade de obtenção de decisões ponderadas e justas, até problemas relacionados com a corrupção e o favorecimento de determinados intervenientes em detrimento de outros.

O princípio da imparcialidade está, assim, também ligado ao princípio da boa Administração Pública pelo que se torna imprescindível proceder a uma análise detalhada do mesmo.

No artigo 266.º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa podemos ler que “*os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no*

---

<sup>58</sup> Idem, Ibidem, p. 287.

*exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da **imparcialidade** e da boa-fé.*” Também no artigo 9.º do CPA encontramos plasmado o princípio da imparcialidade: *“A Administração Pública deve tratar de forma **imparcial** aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”*

O princípio da imparcialidade apareceu na lei fundamental portuguesa fruto da inspiração do legislador no antigo artigo 97.º da Constituição Italiana que sustentava que *“os serviços públicos organizam-se de acordo com a lei, de modo a assegurar-se o bom andamento e a imparcialidade da administração.”*

Ainda o artigo 98.º da mesma Constituição dizia que *“os empregados públicos estão ao serviço exclusivo da Nação.”* Este preceito teve também correspondência no antigo artigo 270.º da CRP, sendo que atualmente podemos encontrá-lo no artigo 269.º: *“No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas **estão exclusivamente ao serviço do interesse público**, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.”*

Por sua vez, a lei italiana foi buscar inspiração ao ordenamento jurídico inglês cujo princípio da imparcialidade se afirmava como *“regra de eliminação da politização indevida da função administrativa.”*<sup>59</sup>

O sistema jurídico português, à semelhança do que acontece na maioria dos sistemas jurídicos, consubstancia o conteúdo do princípio da imparcialidade em normas de proibição de privilégios e de discriminação. O desenvolvimento deste princípio apareceu, por este motivo, sempre ligado ao princípio da igualdade. No entanto, Sérvulo Correia entende que, para se aferir o sentido do princípio da imparcialidade, tem-se primeiro de passar pelo *“apuramento de linhas de distinção entre ele e o princípio da igualdade (...).”*<sup>60</sup>

O autor de *Noções de Direito Administrativo*, a partir da leitura do italiano Livio Paladini, escreve que

---

<sup>59</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982, p. 253.

<sup>60</sup> *Idem, Ibidem*, p. 252.

“o princípio da imparcialidade da Administração, estabelecido no art. 97.º da Constituição Italiana, não representa uma pura aplicação do princípio da igualdade na ordem administrativa. E isto porque a norma da igualdade não aspira à justiça enquanto tal, mas apenas à generalidade de tratamento de todos os cidadãos, ou melhor, de todas as classes homogêneas de relações. Por isso, afasta todos os tratamentos diferenciados, mas desinteressa-se das iniquidades de outra natureza. A igualdade abrange apenas uma parte do conceito aristotélico de justiça, enquanto que o princípio da imparcialidade o compreende inteiramente e até o transcende, na medida em que não só veda os arbítrios objectivos da Administração Pública, mas os próprios arbítrios subjectivos”<sup>61</sup>

No entanto, não é só com o princípio da igualdade que o princípio da imparcialidade tem conexão. António Francisco de Sousa atribui relevância ao papel do princípio da transparência<sup>62</sup>. A transparência da Administração Pública é a forma com que ela se apresenta exteriormente – ou mesmo interiormente perante o cidadão que há em cada funcionário da administração – e dela resulta uma boa ou má imagem, elemento gerador ou bloqueador da confiança dos cidadãos que com ela se relacionam.<sup>63</sup>

Este princípio da imparcialidade vai consubstanciar uma limitação externa ao exercício do poder discricionário. A sua violação gera a invalidade do ato administrativo e consequentemente o atropelo da legalidade administrativa. Assim, proíbe-se que o agente decida ou participe numa decisão em relação à qual tem algum interesse próprio, ou que nela participe também qualquer outro que seja destinatário correlato do interesse do agente.

## **2.10. Justiça material e equidade**

Na Constituição da República Portuguesa, é possível encontrar os diferentes princípios que devem reger a Administração Pública e que fortalecem a implementação da Boa Administração<sup>64</sup>. São estes princípios os da juridicidade, da prossecução do interesse público, do respeito pelas posições jurídicas ativas dos cidadãos, da boa fé, da proporcionalidade, da igualdade, da justiça e o da imparcialidade.

No que concerne ao princípio da justiça, ele consiste em assegurar aquilo que lhe é devido, que a Administração Pública aja como garante da equidade.

---

<sup>61</sup> *Idem, Ibidem*, p. 253, a partir de PALADIN, Livio, *Il Principio Costituzionale d'Eguaglianza*, Milão, 1965.

<sup>62</sup> SOUSA, António Francisco de, “*Conceitos Indeterminados*” no *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1994, p. 232.

<sup>63</sup> GRANDO, Artur António, *O Princípio da imparcialidade como limite ao exercício do poder discricionário*, in *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, N.ºs 18/21, 2012, p. 41.

<sup>64</sup> *Constituição da República Portuguesa*, artº 266.



Segundo Freitas do Amaral, o princípio de justiça engloba um *"conjunto de valores que impõem ao Estado e a todos os cidadãos a obrigação de dar a cada um o que lhe é devido, em função da dignidade humana"*<sup>65</sup>.

Já a imparcialidade envolve uma exigência de isenção entre quem decide e o objeto ou o destinatário da decisão. De acordo com este mesmo princípio, o decisor deve ter em consideração todos os interesses relevantes para a decisão, excluindo todos aqueles que se revelarem inapropriados à situação concreta. Conforme escreve Paulo Otero, este princípio comporta uma dupla vertente: numa face mais negativa, para que se verifique a imparcialidade, tem que existir uma neutralidade administrativa em relação ao interesses alheios, salvaguardando-se a independência e isenção do decisor<sup>66</sup>; numa face mais positiva, a imparcialidade determina parâmetros racionais, com o objetivo de se tomar em consideração todos os fatores ou elementos que relevam para a decisão, excluindo de ponderação interesses alheios. A partir do art. 6º do CPA, percebe-se que a imparcialidade significa não tomar partido de uma das partes em contenda.

### **3. Uma boa administração no direito europeu. O artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)**

No que diz respeito ao direito comunitário, deve referir-se que, em junho de 1999, em Colónia, o Conselho Europeu definiu que deveriam ser consagrados numa Carta os direitos fundamentais em vigor ao nível da União Europeia (UE), de forma a que adquirissem maior visibilidade e uma divulgação que potenciase o cumprimento desses princípios nos vários estados membros de forma mais uniforme. Essa Carta norteou-se por vários direitos pessoais, cívicos, políticos, económicos e sociais dos cidadãos e residentes na UE, e teve por objetivo incluir os princípios gerais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 e os princípios comuns que resultassem das constituições dos países da UE. Nela dever-se-iam incluir os direitos fundamentais dos cidadãos da UE, especificamente, além dos direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Além do mais, os princípios provenientes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem deveriam também ser inseridos nesse texto. A Carta reúne, assim, num

---

<sup>65</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de direito Administrativo*, vol. II, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, p.104.

<sup>66</sup> Cf. art.44º/nº5 do Código do Procedimento Administrativo.

único documento, os direitos que anteriormente se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como as legislações nacionais e da UE, bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Carta, desta forma, cria segurança jurídica dentro da UE e adequa-se às instituições europeias tendo em conta o princípio da subsidiariedade.

Em síntese, a Carta possui 54º artigos distribuídos em sete capítulos: 1º - Dignidade; 2º - Liberdade; 3º - Igualdade; 4º - Solidariedade; 5º - Cidadania; 6º - Justiça; 7º - Disposições Gerais

O título V, designado por Cidadania, contém o artigo 41º onde está apresentado o direito a uma boa administração, que defende essencialmente a transparência e informação sobre os assuntos da União Europeia a par do acesso facilitado e esclarecedor dos cidadãos aos processos legislativos e políticos, às decisões, das instituições da União<sup>67</sup>. Descreveremos este artigo de forma mais pormenorizada no capítulo II deste trabalho, mas podemos adiantar já, seguindo a síntese de Jónatas Machado, que

“[o] artigo 41.º da CDFUE consagra o direito a uma boa administração como um direito de cidadania europeia. Pretende-se criar uma administração bem dirigida, com capacidade de prestação, funcionalmente ordenada e adequada, estruturada com base nos direitos fundamentais e nos princípios estruturantes do direito da UE, como a democracia e o Estado de direito. Em rigor, como resulta do teor literal do preceito, trata-se de um direito de todas as pessoas, físicas e coletivas, que por qualquer motivo entrem numa relação com os serviços administrativos da UE. O mesmo pretende concretizar, na relação entre a administração da UE e os particulares, os princípios da igualdade, da justiça e da eficiência e eficácia e da equidade procedimental. O direito abrange as garantias de procedimento administrativo, como o direito de audiência, o direito à consulta dos processos em que esteja envolvido – sem prejuízo do sigilo profissional e comercial –, o direito à fundamentação das decisões da administração, o direito à indemnização por danos e o direito de queixa junto das autoridades administrativas. Trata-se de um elenco não taxativo, que remete para um amplo conjunto de garantias administrativas substantivas e procedimentais reconhecidas, quer pela jurisprudência constitucional dos Estados-membros, quer pela jurisprudência do TEDH.”<sup>68</sup>

Este artigo 41 da CDFUE, que consagra o dever de boa administração, associa-se, assim, em suma, inevitavelmente com os princípios da moralidade, da eficiência, da

---

<sup>67</sup> Artigo 41º da CDFUE, in “Jornal Oficial da União Europeia”, C 364/18 PT, 18.12.2000, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acedido em 30.05.2018.

<sup>68</sup> MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 254-255.

motivação, da informação, da publicidade, da participação e da transparência. Neste sentido, descreve António Francisco de Sousa:

“O art.º 41.º da Carta de Direitos Fundamentais, que tem por epígrafe Direito a uma boa administração, esclarece com algum rigor o conteúdo desta exigência, que configura como direito fundamental, ao impor à Administração (instituições, órgãos e organismos da União) e ao reconhecer aos cidadãos a imparcialidade, a equidade e a celeridade adequada (razoabilidade dos prazos), o que compreende o direito a ser ouvido antes de uma decisão final que o atinja desfavoravelmente, o direito de acesso aos processos que lhe digam respeito, nos limites da confidencialidade e dos sigilos profissional e comercial, o dever de a Administração fundamentar as suas decisões que atinjam desfavoravelmente o cidadão. E, para assegurar a plena eficácia das exigências de boa administração nas perspectivas ativa e passiva, o legislador garante aos cidadãos da União o direito à reparação dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, nos termos dos princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros, que nos nossos dias se encontram bastante uniformizados.”<sup>69</sup>

Desta maneira, confirma-se que o princípio da boa administração alçado à categoria de direito fundamental traduz-se no instrumento jurídico garantidor dos interesses e necessidades gerais dos cidadãos, fazendo com que a Administração Pública seja cumpridora dos preceitos determinados pela lei e pelo direito, através de uma administração diligente, eficiente e eficaz, executora do bem-estar social, mediante a prática de atos que visem bem servir os interesses dos administrados e consagrar os valores e os direitos fundamentais que regem toda atividade administrativa de um Estado de Direito Democrático.

#### **4. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (CEBCA)**

A criação do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (CEBCA) foi proposta em 1998, na sequência de uma apresentação do eurodeputado Roy Perry, tendo sido aprovado em 6 de setembro de 2001 pelo Parlamento Europeu.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa tornou-se um instrumento de extrema importância para a manutenção e implementação do princípio da boa administração. Representa um documento que auxilia, orienta e conduz os indivíduos a compreenderem, cuidarem e defenderem os seus direitos, assegurando a manutenção do interesse público numa administração europeia aberta, eficiente e independente. Apresenta-se como um guião de utilidade prática, regulador para o contacto dos funcionários das instituições europeias com o público, com o objetivo de tornar concreto e eficaz o princípio da boa administração, potenciando os padrões de administração.

---

<sup>69</sup> SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 176.

No mesmo sentido, paralelamente à aprovação do Código, o Parlamento Europeu aprovou também uma resolução que encorajava o Provedor de Justiça Europeu a aplicá-lo quando verifique e examine situações de má administração<sup>70</sup>.

O CEBCA foi elaborado com o objetivo de estabelecer regras e princípios cuja infração configurará “má administração”, podendo os eventuais interessados apresentar as necessárias queixas junto do Provedor de Justiça Europeu no caso de infrações.<sup>71</sup>

A propósito, o Provedor Jacob Söderman, o primeiro Provedor de Justiça Europeu, esclareceu que “os funcionários que sigam [o CEBCA] poderão estar seguros de que evitarão instâncias de má administração”<sup>72</sup>.

No entanto, para alcançar o desiderato dessa *boa administração*, como sublinha Mário Aroso de Almeida,

afigura-se possível e desejável tentar reconstruir (...) o conceito de *boa administração* em novos e mais amplos moldes, como um conceito capaz de abarcar e, ao mesmo tempo, de transcender, tanto o conceito de *juridicidade* (= *conformidade ao Direito*), como os de *eficácia* e *eficiência* da Administração. Esta parece ser, na verdade, a única maneira de fazer corresponder do modo mais adequado o continente ao conteúdo: acima de todas as regras e de todos os princípios, jurídicos e não jurídicos, a que a Administração deve obediência no desenvolvimento da sua atividade (entre os quais se irá incluir, portanto, o da eficácia ou da eficiência, com a sua identidade própria), está o *superconceito* de boa administração. A boa administração haverá, pois, de resultar do equilíbrio entre as exigências de uma eficiência economicista e as exigências de juridicidade que são próprias de uma visão constitucionalmente adequada em função de ingredientes democráticos, participativos e axiológicos.<sup>73</sup>

No domínio da contratação pública, importa referir que os princípios jurídicos não só se constituem como um relevante instrumento de interpretação e integração de direito, como também servem de base autónoma de deveres, faculdades ou vantagens dos sujeitos, significando isto que, para se garantir a legalidade de um procedimento pré-contratual, não é suficiente a conformidade com as regras e com a lei, sendo também necessária a observância dos princípios jurídicos de contratação pública. São os princípios que desempenham uma

---

<sup>70</sup> Pode consultar-se ambos os documentos na página da Internet [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

<sup>71</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de, “O Provedor de Justiça como garante da boa administração”, in *O Provedor de Justiça – Estudos – Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição*, Provedoria de Justiça, Lisboa, 2006, p. 23. Disponível em [http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Estudos\\_VolumeComemorativo30Anos.pdf](http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Estudos_VolumeComemorativo30Anos.pdf). Consultado a 30.07.2018.

<sup>72</sup> *Apud* ALMEIDA, Mário Aroso de, *op. cit.*, p. 16.

<sup>73</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de, *op. cit.*, p. 28.

importante função de legitimação, ou seja, fazer com que as regras constantes da lei ou dos regulamentos administrativos sejam tidas como jurídica e intrinsecamente válidas na exata medida em que respeitam um princípio supra ordenado.

Ainda que seja óbvio, terminamos este ponto e este capítulo com esta referência: sublinhamos que, para além das entidades adjudicantes, também os atos jurídicos praticados pelos interessados neles estão vinculados aos princípios da contratação pública, situação que, a não se verificar, faria com que estes perdessem grande parte do seu efeito prático.

## **CAPÍTULO II – CONTEÚDO DA BOA ADMINISTRAÇÃO NAS DOUTRINAS EUROPEIA E PORTUGUESA**

A discussão em volta da governança (em cada país, em cada empresa pública e na União Europeia) e o debate sobre a participação dos cidadãos no âmbito dos processos de integração europeia exigem uma reflexão analítica acerca das políticas e da institucionalidade no sentido de fortalecimento da democracia. Os cidadãos não podem estar desligados do processo decisório sobre a(s) tentativa(s) de associação interestatal, principalmente no que concerne à criação de um sistema institucional e jurídico próprio, singular, tal como é o caso da União Europeia.

Não há, por isso, espaço para se negar a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas. Este é o instrumento mais importante da democracia participativa, obrigando, para a sua concretização, ao diálogo entre a sociedade e as instituições competentes que assumem a definição e implementação de decisões.

Desde o seu surgimento, na década de 1950, a União Europeia tem realizado alguns movimentos com o intuito de forjar um espaço de participação e cidadania, pretendendo fortalecer os instrumentos e meios de expressão da vontade popular. Deste modo, combate o *déficit* democrático contra o qual surgem algumas vozes de acusação, e aproxima, cada vez mais, os cidadãos das decisões tomadas por várias instituições europeias.

O conjunto de normativas apresentadas no âmbito da União Europeia prende-se de forma direta com a preocupação objetiva sobre a legitimidade das decisões comunitárias, embora, atualmente, exista ainda um caminho a desbravar a este nível, pois não foi alcançado um pleno e extensivo lugar participativo dos cidadãos, de acordo com aquilo que é defendido e consignado.

Apesar de o constructo jurídico europeu não ser uma realidade perfeita, necessitando sempre de acrescentos, revisões e melhorias, no entanto, como escreve António Francisco de Sousa, o direito administrativo europeu é já

“constituído por normas e princípios de direito administrativo da União Europeia que regulam a organização e o funcionamento das instituições e dos órgãos da União

Europeia e seu relacionamento com o particular europeu (expressão que abarca o cidadão e as pessoas coletivas privadas)”<sup>74</sup>.

Porque são extensos, não nos é possível realizar agora uma análise específica de todos os instrumentos adotados para desenvolver tal participação, no entanto, é importante referir que há um sentido promotor e um trabalho realizado de forma contínua com o objetivo de aperfeiçoá-los. Neste sentido, pode distinguir-se, a título de exemplo, a proposta de iniciativa popular prevista no Tratado de Lisboa, no seu artigo 11.º, n.º 4, reforçado pelo artigo 24.º, 1.º parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que diz que os cidadãos da União (a partir de, pelos menos, um milhão) podem convidar a Comissão Europeia a apresentar propostas que resolvam juridicamente matérias do interesse desses cidadãos, nacionais de Estados Membros<sup>75</sup>.

Além disso, as tentativas de criar um Parlamento Europeu com competências legislativas ocorreram somente após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, o que demonstra a necessidade de encontrar mecanismos que venham a dotar esse processo de legitimidade, robustecendo assim o nível democrático das decisões tomadas.

Além das anteriores referências, face ao exposto, não se pode esquecer que o processo de integração europeia é indissociável dos próprios cidadãos dos Estados participantes, que assim, não podem ser excluídos das decisões pois tal afastamento conduz à fragilidade da governança.

Este desiderato de ampla participação democrática remonta já ao surgimento da comunidade europeia e ao ideal de alinhar as ações e orientações políticas para o crescimento da economia de mercado, com a concretização do desenvolvimento político, económico, social, cultural e ambiental. Tal desejo foi progressivamente plasmado com a maior consciência da necessidade e centralidade dos direitos humanos<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 79.

<sup>75</sup> “Artigo 11.º, 4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.” União Europeia, *Tratado de Lisboa*, de 11 de dezembro de 2007. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.html](http://europa.eu/index_pt.html). Acesso em 17 de fevereiro de 2018.

<sup>76</sup> MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 257.

Houve uma necessidade de enquadrar e contextualizar todos os incrementos em termos de orientações europeias nesse domínio tendo a estratégia seguida ao adotar a Carta dos Direitos Fundamentais, ou simplesmente Carta, em 2000, acontecido com vista não a renegar a já existente, desde 1950, Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), mas com o objetivo de capacitar e potenciar os pontos em comum entre os documentos, deixando os Estados Membros, desta forma, duplamente responsáveis pelo que neles se integrava. Este movimento levou a uma reflexão quanto à necessidade impreterível de uma maior comunicação entre o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Assim, pode considerar-se que o direito fundamental à boa administração pública, patente no artº 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), tem a obrigação de orientar a liberdade de escolha administrativa e de determinar o cumprimento delegado de prioridades constitucionais. Desta forma, as políticas públicas precisam de ser escrutinadas como reais políticas constitucionalizadas, sempre que se adote uma alteração legislativa e que seja ampliada a avaliação de impactos que contemple os seus custos e benefícios diretos e indiretos.

De acordo com este artigo 41º da CDFUE, todas as pessoas têm direito a serem tratadas de forma imparcial e equitativa e que os seus assuntos sejam resolvidos em tempo razoável. Esse direito inclui que qualquer cidadão pode ser ouvido, informado, ter acesso aos processos, receber decisões fundamentadas, pode ser reparado quando há erros que o tenham afetado, e tudo isto deve acontecer e ser falado e/ou escrito numa das línguas oficiais dos Tratados da União Europeia.<sup>77</sup>

No que concerne a este artigo 41º, é possível concluir que o mesmo se centra na existência de uma comunidade de direito, com características desenvolvidas pela

---

<sup>77</sup> “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas Instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas Instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às Instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.” Artigo 41º da CDFUE, in “Jornal Oficial da União Europeia”, C 364/18 PT, 18.12.2000, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acedido em 30.05.2018.



jurisprudência que consagrou o princípio da boa administração. Como exemplo, pode observar-se alguns acórdãos, nomeadamente o acórdão do Tribunal da Função Pública (Segunda Secção), de 30 de Setembro de 2010, Processo F- 76/05, caso Javier Torijano Montero c. Conselho da União Europeia<sup>78</sup>.

Quanto às formas deste direito, que estão enunciadas nos dois primeiros números do artigo 41º da CDFUE, elas são consequentes da jurisprudência. Relativamente ao ponto 2, podemos remeter para a apreciação do acórdão *Technische Universität München*, de 21 de Novembro de 1991, caso C-269/90, do Tribunal do Luxemburgo, no qual se salienta “a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço, o direito do interessado a dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma fundamentação suficiente da decisão”<sup>79</sup>.

No sentido de reforçar a fundamentação desses dois primeiros pontos do artigo 41º da CDFUE, somos remetidos para o artigo 253º do Tratado CE, que salienta que “*os atos jurídicos são fundamentados e fazem referência às propostas, iniciativas, recomendações, pedidos ou pareceres previstos pelos Tratados*”<sup>80</sup>.

O ponto nº 3 do artigo 41.º da Carta reproduz o direito indicado no artigo 288º do Tratado CE<sup>81</sup>, enquanto que o nº 4 reproduz o direito consagrado no artigo 21º, terceiro parágrafo, do Tratado CE<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> “O princípio da boa administração não tem uma força obrigatória com intensidade superior à de um regulamento. Sucede o mesmo com o dever de solicitude da administração em relação aos seus agentes, dever que reflete o equilíbrio dos direitos e das obrigações recíprocas que o Estatuto criou nas relações entre a autoridade pública e os agentes do serviço público e que, portanto, deve sempre encontrar o seu limite no respeito das normas que estejam em vigor.” (...) “Por conseguinte, devido ao lugar que ocupam o princípio da boa administração e o dever de solicitude na hierarquia das normas, um funcionário que tenha sido nomeado durante o período compreendido entre 1 de maio de 2004 e 30 de abril de 2006 não pode pretender obter, com base neste princípio, um resultado diferente daquele que decorre do artigo 12.º, n.º 3, do Anexo XIII do Estatuto, uma vez que a competência da instituição está vinculada por este.” *Apud* SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016, p. 80.

<sup>79</sup> *Apud* Gomes, Carla Amado, “A ‘boa administração’ na revisão do CPA: depressa e bem...”, in *Debate sobre a Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Instituto de Ciências Jurídico-Administrativas, 21/11/2013. Disponível em <https://www.icjp.pt/debate/4268/4337>. Consultado em 8 de Julho de 2018.

<sup>80</sup> Tratado CE, artigo 253.º.

<sup>81</sup> “Em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos do Estados membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.” Tratado CE, artigo 288.º.

<sup>82</sup> “Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições, órgãos ou organismos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13.º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no n.º 1 do artigo 55.º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua.” Tratado CE, artigo 21.º.

A ação judicial efetiva, assente no direito à ação, que constitui um aspeto importante neste enquadramento de participação dos cidadãos na União Europeia, é assegurada pelo artigo 47º da Carta<sup>83</sup>.

Ainda dentro deste importante âmbito de cidadania, que conduzirá sempre a uma melhoria paulatina da ideia e da prática de governança, saliente-se o direito de os cidadãos acederem aos documentos das instituições europeias e o direito de apresentação de petições diante do Provedor de Justiça Europeu devido a situações de má administração, consagrados, respetivamente, nos artigos 42.º e 43.º da Carta<sup>84</sup>.

No que concerne ao artigo 43.º, que consagra o direito a fazer petições ao Provedor de Justiça Europeu, ele é reforçado pelo que se encontra escrito nos artigos 21º e 195º do Tratado CE<sup>85</sup>.

Note-se ainda que os direitos garantidos pelo artigo 41.º da Carta são também já assegurados pelo artigo 255º do Tratado CE, que, em 2009, passou a ser o artigo 15.º do Tratado de Lisboa, a atualização do Tratado CE/TFUE.

Importa ainda referir que, nos termos do nº 2 do artigo 52º da Carta, os direitos reconhecidos na Carta são aplicáveis nas condições e limites estabelecidos pelos Tratados da União Europeia<sup>86</sup>. A Carta não altera o regime de direitos outorgados pelos Tratados.

---

<sup>83</sup> “Direito à ação e a um tribunal imparcial. Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.” CDFUE, Título VI, artigo 47º.

<sup>84</sup> “Artigo 42º - Direito de acesso aos documentos. Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos.”; “Artigo 43º - Provedor de Justiça. Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça da União, respeitantes a casos de má administração na atuação das Instituições ou órgãos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das respetivas funções jurisdicionais.”

<sup>85</sup> Estes artigos correspondem aos artigos 24.º e 228.º do TFUE.

<sup>86</sup> “Os direitos reconhecidos pela presente Carta que se regem por disposições constantes dos Tratados são exercidos de acordo com as condições e limites por eles definidos.” Artigo 52.º da CDFUE, in *Jornal Oficial da União Europeia*, C 364/18 PT, 18.12.2000, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acedido em 08.05.2018.

O objetivo do artigo 52º da Carta prende-se com a intenção de fixar o âmbito dos direitos fundamentais. O ponto nº 1 trata do regime de restrições a esses direitos, sendo a fórmula adotada inspirada na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu:

*"...segundo jurisprudência bem assente, podem ser introduzidas restrições ao exercício desses direitos, designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que essas restrições correspondam, efetivamente, a objetivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, face a esses objetivos, uma intervenção desproporcionada e intolerável, suscetível de atentar contra a própria essência desses direitos"*<sup>87</sup>

Desta forma, ao impor restrições a esses direitos, o legislador deve honrar as normas instituídas pelo regime de reservas conjecturado pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), sem que tal atente contra a autonomia do direito comunitário e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A referência à CEDH diz respeito tanto à Convenção como seus respectivos Protocolos estabelecidos entre os Estados Membros.

No que diz respeito aos direitos garantidos, os mesmos assumem um posicionamento marcante não só pelo texto desses instrumentos, mas também pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, visando permitir que o direito da UE assegure uma proteção e salvaguarda mais ampla desses valores jurídicos.

Na síntese de Francesc Morata, a ideia e prática de governança

“pode conferir novas legitimidades à União Europeia, diferentes da legitimidade democrática entendida em sentido clássico, uma vez que não se trata de um Estado. Pode garantir que os cidadãos europeus se sintam mais próximos e que a vejam mais acessível facilitando o acesso dos diferentes interesses às decisões (legitimidade de origem); pode proporcionar resultados mais eficazes (legitimidade de resultado) e, além disso, pode facilitar uma melhor prestação de contas graças à transparência e à participação.”<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Acórdão de 13 de Abril de 2000, processo C-292/97, ponto 45. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45243&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=681859>. Consultado em 08.05.2018.

<sup>88</sup> MORATA, Francesc, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, in *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de Outubro de 2002, p. 11.

Neste quadro se projeta a boa administração que respeita, assim, à boa utilização por parte da Administração dos meios à sua disposição para a prossecução do interesse público com enquadramento legal.

Esta ideias remetem-nos para o exercício de um permanente equilíbrio entre as exigências da ação administrativa para atingir objetivos de interesse público e a proteção dos particulares nas suas relações com o poder público pois, num sistema democrático, são os indivíduos o verdadeiro interesse dominante do poder público e da Administração. Pode dizer-se que a boa administração é, desta forma, particular expressão da dupla dimensão do Direito Constitucional Administrativo enquanto direito do poder e direito de limitação do poder, tendo de haver um equilíbrio mediador entre ambos para a concretização do fim/objetivo pretendido.

A integração da boa administração no domínio entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo aumenta ao se considerar que, segundo o art.º 41.º da CDFUE, a aplicação da boa administração imprime uma visibilidade na ordem jurídica da União Europeia enquanto tutela de direitos subjetivos públicos no que concerne à área dos direitos fundamentais.

Assim, o princípio (direito) da boa administração encontra fundamento “na existência da União como comunidade de direito” e representa o culminar da “construção silenciosa” da boa administração como “princípio geral de direito” no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), como assim dispõe o já visto e descrito, neste capítulo, art.º 41.º da CDFUE.<sup>89</sup>

No que concerne a Portugal, é possível aferir que a Constituição da República não faz referência expressa à boa administração enquanto princípio fundamental da Administração Pública. Apenas no plano formal, no âmbito do direito positivo, a boa administração passou a

---

<sup>89</sup> Cf. Rhita Boust, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, pp. 24-31; e conclusões do Advogado-Geral Yves Bot de 11.09.2007, Salzitter, C-408/04 P, EU:C:2007:491, considerando 264. *Apud* FERNANDES, Sophie Perez, “A boa administração nas ‘calhas de roda’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘Gira, a entreter a razão’ ....?”, in *UNIO – EU Law Journal*, vol. 3, n.º 1, janeiro de 2017, p. 102.

fazer parte do “conjunto de normas-pórtico de todo o direito administrativo português” conforme enunciado no art. 5.º do CPA.<sup>90</sup>

Os artigos 266.º e 267.º da CRP orientam e resumem os princípios fundamentais subjacentes à atividade e à organização administrativa, mas não se referem expressamente à boa administração. Assim também não o art. 268.º da mesma Constituição<sup>91</sup> onde se remete para os “Direitos e garantias dos administrados”. Este último artigo perfaz que os cidadãos têm o direito de serem informados sobre processos em que estejam envolvidos, de aceder aos arquivos e registos administrativos, num prazo definido por lei, assim como têm o direito de serem notificados sobre assuntos administrativos que lhes digam respeito, e ainda de conhecerem, contestarem e impugnarem normas administrativas que lhes sejam lesivas<sup>92</sup>.

Estas orientações remetem-nos para a ideia de uma boa administração que “não basta parecer para ser”, verdade proverbial que nos indica que, embora essa boa administração exista na conceção da cidadania e das instituições europeias, terá que existir na realidade, terá que ser praticada e permitir que seja possível usufruir dela. Assim, os indivíduos/cidadãos, porventura, sentirão não “as boas administrações” previstas nos códigos jurídico-constitucionais da União Europeia e de Portugal e as suas boas intenções, mas sim apenas uma boa administração que tenha reais resultados num sistema democrático moderno motivado e envolvido no respeito pelo Estado de Direito.

Como sublinha Sophie Perez Fernandes, num magnífico artigo,

---

<sup>90</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.ª edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2016, p. 253.

<sup>91</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>92</sup> “1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. 2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. 3. Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. 4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas. 5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. 6. Para efeitos dos n.ºs 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.” *Constituição da República Portuguesa*, art.º n.º 268, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2017, p. 100.

“aproveitando as palavras do Poeta [Fernando Pessoa, no poema ‘Autopsicografia’], confrontados com as suas distintas manifestações mais ou menos explícitas, os cidadãos porventura sentirão, não ‘as boas administrações’ que os ordenamentos jurídico-constitucionais da União e português intencionaram, mas porventura apenas a boa administração que não têm... – resultado inscrito nos antípodas da promoção da boa administração em qualquer sistema democrático moderno empenhado no respeito pelo Estado de Direito.”<sup>93</sup>

Efetivamente, os cidadãos e os estudiosos ainda reclamam e criticam que, apesar das boas intenções ao longo de todo o processo de integração europeia, a boa administração, que decorre da boa governação, na prática, ainda não é plenamente sentida pelos cidadãos, ou, pelo menos, tem muitas lacunas, e ainda não conseguiu “desconstruir a imagem de uma Administração burocrática, distante, inacessível e rígida, e fomentar práticas que suportem uma Administração fiável, aberta, transparente e responsável suscetível de criar/inspirar um clima de confiança e credibilidade no exercício da função administrativa”<sup>94</sup>

A orientação relativa ao “*direito a uma boa administração*” espelhada no artigo 41.º da CDFUE não acontece sem previsibilidade e compromisso, mas sim faz parte de um conjunto de ações vistas como necessidades intrínsecas às boas práticas de âmbito nacional, europeu e internacional que, na medida das suas capacidades e em diferentes estágios de desenvolvimento, intentam procurar e instituir os principais elementos capacitadores e integrantes de uma boa administração.

Na União Europeia, as primeiras referências à boa administração são inicialmente jurisprudenciais e reforçam uma intencionalidade em corrigir as omissões e erros do direito escrito em sede de garantias procedimentais, enunciando o emprego da linguagem dos direitos subjetivos no art. 41.º da CDFUE que indica o “Direito a uma boa administração”, e identificando para “todas as pessoas” sete direitos fundamentais nas suas relações com as instituições, os órgãos e os diversos organismos:

- “1) o direito a um tratamento imparcial e equitativo;
- 2) o direito a um tratamento em tempo razoável;
- 3) o direito de ser ouvido;
- 4) o direito de acesso ao processo;

---

<sup>93</sup> FERNANDES, Sophie Perez, *op. cit.*, p. 103.

<sup>94</sup> *Idem, Ibidem*, p. 113.

- 5) a obrigação/o direito à fundamentação;
- 6) o direito à reparação;
- 7) o direito de interagir na língua oficial da União escolhida.”

No caso português, com a alteração ao Código de Procedimento Administrativo (CPA) são projetados os princípios clássicos do Direito Administrativo, o princípio da boa administração, e os resultados da influência do Direito Administrativo e do Direito Constitucional europeus.

O artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que em Portugal é vinculado através do Tratado de Lisboa de 2009, consagra este princípio da boa administração, incluindo no seu enquadramento várias situações como o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes que seja tomada uma medida individual que a afete negativamente, o direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos a si associados, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, entre outras.

Vasco Pereira da Silva considera o artigo 41º da CDFUE de grande importância para a aplicação do conceito de *due process of law*, que, para além do mero domínio económico, garante direitos procedimentais, o direito à defesa e consagra o princípio do contraditório:

“(…) quando se faz reconduzir o princípio da boa administração às dimensões da economia, da eficácia e da eficiência, tal acaba por ser uma versão pobre daquilo que, hoje em dia, no direito administrativo europeu, é o princípio da boa administração. Falta a ‘cláusula aberta’ em matéria de direitos procedimentais (concretizadora de um *due process of law*), assim como a referência às ideias de confiança, transparência, de prevenção e precaução – esta última é considerada por Paul Craig, no *European Administrative Law*, como um dos novos princípios gerais do direito administrativo que resulta do princípio da boa administração. Tudo isso não ‘cabe’ na definição dada pelo legislador, não obstante tenha sido correta a inclusão do princípio da boa administração.”<sup>95</sup>

O artigo 5º do Código de Procedimento Administrativo, que consagra este princípio da boa administração, assegura-o de forma mais limitativa quanto ao âmbito do mesmo através de um critério adotado e definido em que a Administração Pública se deve creditar e garantir pela eficiência, economicidade e celeridade.

---

<sup>95</sup> Vasco Pereira da Silva, “Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar um texto de Steinbeck)”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 101, Setembro/Outubro 2013, p.85.

De acordo com esta referência, não estão previstos os valores da confiança, transparência e precaução que se têm destacado e imposto como importantes no âmbito do direito comunitário. O artigo 5º, nº 1, do CPA não parece vir acrescentar uma profunda alteração que já assegurava o artigo 10º do anterior CPA referente ao princípio da eficiência.

Relativamente ao critério do direito ao contraditório, incluído no CPA, Mário Aroso de Almeida apresenta algumas considerações:

a) O critério da eficiência identifica-se com a procura do máximo de rendimento das atuações da Administração Pública;

b) O critério da economicidade identifica-se com uma lógica de menos gastos possíveis, sem prejuízo dos gastos necessários ao regular funcionamento da Administração;

c) O critério da celeridade identifica-se com uma ideia de rapidez na atuação da Administração Pública e com uma consequente desburocratização da mesma<sup>96</sup>.

O que é explanado no artigo 81º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, como está consagrado tornava possível o trajeto redutor no âmbito da disposição ao setor público, no entanto, o artigo 10º do CPA vem, à luz do princípio da boa-fé, enquadrar e promover esta característica à totalidade da Administração Pública.

Deve ser valorizado o esforço do legislador na medida em que se pauta pela adequação e aproximação de um melhor funcionamento da Administração Pública, consagrando princípios que são profícuos para os administrados, não obstante tê-lo realizado com base em alguma limitação, uma vez que restringiu o princípio da boa administração ao três critérios indicados anteriormente.

O princípio da boa administração é, em suma, considerado como uma exigência da democracia moderna, obrigando a uma mudança de paradigma no que concerne à Administração, que essencialmente deve prosseguir o interesse público.

“O interesse público, que vincula sempre a Administração Pública, é, assim, um interesse colectivo concreto, definido por lei. (...) Nesse interesse público concreto

---

<sup>96</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 57-58.



definido por lei cabem os contornos da necessidade colectiva a satisfazer, a sua satisfação por processo colectivo e os termos que essa satisfação deve revestir.”<sup>97</sup>

Vale a pena referir ainda que a temática da boa administração confere a possibilidade de tornar real e praticável a teoria da interconstitucionalidade, permitindo a aplicabilidade dessa proposta construída pela doutrina portuguesa de forma a enquadrar as relações existentes entre a ordem jurídica da União Europeia e as ordens jurídico-constitucionais dos restantes Estados Membros.

Pode-se fazer uma interpretação e uma reflexão acerca do art. 268.º da CRP e do art. 41.º da CDFUE como elementos dirigidos à construção de um conceito com vista à boa administração de carácter relevante na ordem jurídico-constitucional portuguesa que seja aberto à dimensão subjetiva da boa administração principalmente em destaque na ordem jurídico-constitucional da União Europeia<sup>98</sup>.

Na realização da Comunicação “Governança e Desenvolvimento”<sup>99</sup>, a Comissão Europeia expande e divulga as questões de ordem positiva da “boa governação”:

- esta induz a “maior eficiência, transparência e adequação do nível de decisão/ação” e, portanto, visa combater o “mau uso de recursos”, “a opacidade decisória e o particularismo institucional”.

Intenta, assim, garantir que a boa governação da Administração Pública chame a si a proteção das exigências de qualidade e de bom desempenho político-administrativo para a concretização de um entendimento partilhado/comum ao nível europeu.

---

<sup>97</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. 1, Editora LEX, Lisboa, 1999, p. 114.

<sup>98</sup> FERNANDES, Sophie Perez, *op.cit.*, pp. 111-112.

<sup>99</sup> Comissão Europeia, *Governança e Desenvolvimento*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, Bruxelas, 20/10/2003 [COM (2003) 615 final], pp. 2-5. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>. Consultado em 05 de Maio de 2018.

### CAPÍTULO III – CONCLUSÃO

*A lei é uma prescrição da razão, ordenada ao bem comum, dada por aquele que tem a seu cargo o cuidado da comunidade.*

Tomás de Aquino

Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes, como já lemos em Finkelstein, autor que destaca a sua importante dimensão de ação, uma vez que a governança tem a ver com ações propositadas, e não apenas com comandos tácitos. Importa repetir e sublinhar que, como escreve este autor, o estudo *“sobre governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com as suas consequências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica”*<sup>100</sup>.

Para que sejam alcançáveis estes objetivos, nas democracias, torna-se necessária a concorrência dos governantes, do Estado, dos cidadãos e das suas organizações *“para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo”*<sup>101</sup>.

Quando se faz referência à governança, não se está a falar de uma ação isolada da sociedade civil à procura de maiores espaços de participação e influência, antes pelo contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e da sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns sem exclusão de nenhuma das partes envolvidas nesse processo. Por conseguinte, o atual Direito Administrativo visa o equilíbrio entre a prossecução necessária dos interesses da comunidade e a proteção dos interesses legítimos dos particulares.

No que concerne ao Direito, a governança tem a ver com a presença crescente desses interventores no contexto político e social. Trata de estabelecer regras e normas para a sua participação, ainda que não com formalização institucional. Reconhece-se, desta maneira, no campo do Direito Internacional, a presença crescente desses intervenientes político-sociais na

---

<sup>100</sup> Finkelstein, Lawrence S., *op.cit.*, p. 369.

<sup>101</sup> Tomassini, Luciano., *op.cit.*, p.45.

discussão e formulação de tratados, convenções e resoluções, bem como na sua implementação efetiva.

A lei deve ser o alicerce da atuação da administração. De igual forma, no âmbito de uma boa administração, tem de se considerar o princípio da imparcialidade, remetendo-se os interesses egoísticos para um patamar secundário, os quais não podem, nem devem ser defendidos. No que concerne às decisões, estas devem ter um caráter ponderado e justo, de forma a reduzir ou eliminar os casos de corrupção e favorecimento que, como se sabe, são ainda em número elevado em várias sociedades.

O Direito Português tem sofrido uma cada vez maior influência do Direito da União Europeia. Ora, nesta matéria, também claramente o Direito Europeu dita regras. Assim, uma boa administração vincula-se ao artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. De igual relevância é o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa que se apresenta como uma base sólida de deveres, faculdades e direitos dos sujeitos administrativos. Indo ao encontro da importância da aplicabilidade de bem administrar, cumpre reforçar que os organismos decisórios europeus, além do imperativo de divulgação e informação, devem justificar a sua atuação perante a cidadania europeia, providenciando uma prestação de contas de forma a facilitar o controlo formal e social do que poder que lhes é concedido, nomeadamente através do CHAP (Complaint Handling – Accueil des Plaignants) e do EU Pilot.

O atual Código do Procedimento Administrativo português assegura soluções consagradas em vários domínios, indo, de forma geral, ao encontro das posições defendidas pelas melhores doutrina e jurisprudência. O princípio da boa administração, explanado neste código, apresenta aspetos essenciais e reveladores do respeito pelas exigências de um moderno e progressivo Estado Social como aquele em que vivemos.

Embora ainda se esteja no caminho de um aperfeiçoamento, deverá considerar-se que o processo evolutivo que foi dado pela União Europeia foi marcante, tendo o mesmo decorrido num período de tempo consideravelmente curto. Cronologicamente, no início da década de 1960, o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE) mantinha a posição de recusa quanto a qualquer possível entendimento e aceitação de que poderia haver violações de direitos humanos dentro de um objetivo meramente económico.

A progressão da filosofia que nos remete para o crescimento e construção progressiva com características humanistas de jurisprudência potenciou que, atualmente, a União Europeia considere os direitos fundamentais como invioláveis e universais sendo posicionados como valores essenciais no seio da comunidade e considerados como elementos primordiais para a inclusão de outros países na União.

Não obstante todo o crescimento e consciencialização da importância desses direitos, existem ainda constrangimentos que são agravados pela crise económica e social que assola vários estados membros da União. É possível confirmar no relatório da *Human Rights Watch* que os direitos humanos passaram a não ser assegurados plenamente na União Europeia, deixando de ser prioridade, tendo tal situação agudizado problemas principalmente em pontos sensíveis como política de migração, discriminação, terrorismo, entre outros<sup>102</sup>. É, assim, identificado neste relatório que os direitos humanos não sejam um ponto fraco e afetado em todas as situações de crise, devendo, pelo contrário, prevalecer a sua garantia, defesa e segurança<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup>Human Rights Watch, *Human Rights Watch in the European Union*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en).

<sup>103</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mário Aroso de, “O Provedor de Justiça como garante da boa administração”, in *O Provedor de Justiça – Estudos – Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição*, Provedoria de Justiça, Lisboa, 2006.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.

ÁLVAREZ, Enrique José Varela *et. al.*, *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal/A Governança na euro-região Galiza-Norte de Portugal (Textos para o debate)*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), Porto/Vigo, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2ª. edição, Almedina, Coimbra, 2012.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de direito Administrativo*, vol. II, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2016.

Behringer, Sabine, *Good Governance Across the Border?*, Universidade Erasmo de Roterdão, Roterdão, 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes, “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade. Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. O tempo e a norma*, Almedina Editora, Coimbra, 2008.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Editora Danúbio, Lisboa, 1982.

CHEVALIER, Jacques, *Le mithe de la transparence Administrative*, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, Informacion et Transparence Administrative, PUF, Paris, 1988.

Dasí, Joaquin, “Governanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, in *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, 2008, pp. 11-32.

Davoudí et al., “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, in *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, 2008, pp. 351-355.

DINIZ, Eli, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, volume 38, nº3, Rio de Janeiro, 1995, pp. 385-415.

DOMINGUES, Rui Miguel Ramos, *A Governança e as Políticas de Cooperação Transfronteiriça*, ISCTE – IUL, Lisboa, 2011.

FERNANDES, Sophie Perez, “A boa administração nas ‘calhas de roda’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘Gira, a entreter a razão’...?”, in *UNIO – EU Law Journal*, vol. 3, n.º 1, janeiro de 2017, pp. 95-113.

FERRANTI, David et al., *How to improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*, Brookings Institution. Washington, DC, 2009.

FINKELSTEIN, Lawrence S., “What is Global Governance?”, in *Global Governance*, vol. 1, n.º 3 (Set.-Dez. 1995), Lynne Rienner, 1995, pp. 367-372.

Fiorini, Filipe; Junior, Nelson Alonso; Alonso, Vera Lucia, “Governança Corporativa: Conceitos e Aplicações”, in *XIII Simpósio de Gestão em Excelência e Tecnologia*, Associação Educacional Dom Bosco, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/19524178.pdf>. Consultado em 02.03.2018.

FOX, Justin, “Government Transparency and Policymaking”, in *Midwest Political Science Association Annual Convention*, II, Chicago, 14 de Março de 2005.

Gomes, Carla Amado, “A ‘boa administração’ na revisão do CPA: depressa e bem...”, in *Debate sobre a Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Instituto de Ciências

Jurídico-Administrativas, 21/11/2013. Disponível em <https://www.icjp.pt/debate/4268/4337>. Consultado em 8 de Julho de 2018.

GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL, 2016.

GRANDO, Artur Antônio, *O Princípio da imparcialidade como limite ao exercício do poder discricionário*, in *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, N.<sup>os</sup> 18/21, 2012.

LEAL, Maria José e CAMURI, Walter César, “A governança corporativa e os modelos mundialmente praticados”, in *Revista de Ciências Gerenciais*, vol. XII, n.º 15, Anhanguera Educacional, São Paulo, 2008.

MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

Miranda, Jorge, “Governo (Órgão de)”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado - Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política*, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1985, pp. 89-100.

MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

MORATA, Francesc, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, in *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de Outubro de 2002, pp. 1-14.

NOGUEIRA, Marco Aurélio, *Em defesa da política*, Editora Senac, São Paulo, 2001.

OCDE, *Local Partnerships for Better Governance*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Publications Service, 2001.

OLIVER, Richard W., *What is Transparency?*, The McGraw-Hill Companies, Nova Iorque, 2004.

RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.<sup>a</sup> edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

ROSENAU, James N., “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”, in Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, Editora UNB e Imprensa Oficial do Estado, Brasília, 2000, pp. 11-46.

ROSSONI, Luciano e MACHADO DA SILVA, Clóvis, “Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa”, in *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 14, Rio de Janeiro, 2010, pp. 173-198.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativas no Brasil Pós-Constituinte”, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997, pp. 335-376.

SOUSA, António Francisco de, *Administração Pública e Direito Administrativo Novos Paradigmas*, Vida Económica, Porto, 2016.

SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo Europeu*, Vida Económica, Porto, 2016.

SOUSA, António Francisco de, “*Conceitos Indeterminados*” no *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1994.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. 1, Editora LEX, Lisboa, 1999.

WEISS, Friedl; STEINER, Silke, “Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison”, in *Fordham International Law Journal*, vol. 30, n.º 5, 2006. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/28ca/c29c09e763af169362315df4ddf2007c931d.pdf>.

Consultado em 13 agosto de 2018.

## LEGISLAÇÃO

Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Disponível em <http://www.ombudsman.europa.eu>.



Comissão das Comunidades Europeias, *Governança Europeia – Um Livro Branco*, Bruxelas, 25.07.2001. Disponível em <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>.

Comissão de Valores Mobiliários. Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Consultado em 2 de Abril de 2018.

Comunidade Económica Europeia, *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia*, Roma, 25.03.1957. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000037605>.

Comissão Europeia, *Governança e Desenvolvimento*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, Bruxelas, 20/10/2003 [COM (2003) 615 final], pp. 2-5. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>. Consultado em 05 de Maio de 2018. Consultado em 31.03.2018.

Human Rights Watch, *Human Rights Watch in the European Union*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en).

União Europeia. Tratado de Lisboa, de 11 de dezembro de 2007. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.html](http://europa.eu/index_pt.html). Acesso em 17 de fevereiro de 2018.

## **JURISPRUDÊNCIA**

Acórdão de 13 de Abril de 2000, processo C-292/97, ponto 45. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45243&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=681859>.

Acórdão do Tribunal da Função Pública (Segunda Secção), de 30 de Setembro de 2010, Processo F- 76/05, caso Javier Torijano Montero c. Conselho da União Europeia.

Acórdão *Technische Universität München*, de 21 de Novembro de 1991, caso C-269/90, do Tribunal do Luxemburgo.